

Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116486879>







CA1  
PR  
-HS6

Policy  
Research  
Initiative

Projet de  
recherche sur  
les politiques

VOLUME 6 NUMBER 1

174  
Government  
Publications

# HORIZONS

P O L I C Y R E S E A R C H I N I T I A T I V E

## Connecting research to policy

Connecting research to policy is the fundamental challenge for all those interested in evidence-based policy. Effective knowledge transfer goes to the very *raison d'être* of the Policy Research Initiative. In the fall, the PRI began a process of reflection on, and renewal of, its role within the federal government. As a result, the PRI's core mandate is now more clearly focused on deepening, collecting and synthesizing research on emerging horizontal issues that are highly relevant to the federal government's medium-term policy agenda, and ensuring the effective transfer of this knowledge to policy-makers. Our goal as we move forward is to ensure stronger integration of our policy research into the policy development process.

Over the next few years the work of the PRI will be largely centred on medium-term projects with focused work plans, clear timelines and well-defined deliverables. We have consulted widely with senior federal officials over the past months as to specific project proposals. After receiving particularly strong endorsements in specific areas, we launched three of our new horizontal projects in January: *Population Aging and Life-Course Flexibility*, *New Approaches for Addressing Poverty and Exclusion*, and *Social Capital as a Public Policy Tool*. Consultations are still going on regarding next steps and possible follow-up projects in the areas of sustainable development and North American integration. The coming issues of *Horizons* will provide more details on these projects and will feature related articles and research briefs.

This process of renewal capped what was, for the PRI, an extremely eventful autumn. In October, Nathalie Des Rosiers, Garnett Picot and Ken Battle spoke to the Graduate Student Prize winners of the 2002 Canadian Policy Research

### CONNECTING RESEARCH TO POLICY

- 3 The Journey From Research to Policy  
Nathalie Des Rosiers, Law Commission of Canada
- 6 Does Statistical Analysis Matter?  
Garnett Picot, Statistics Canada
- 11 The Role of a Think Tank  
Ken Battle, Caledon Institute of Social Policy



### PLUS MORE ARTICLES

- 16 Scientific Research Synthesis
- 18 A Systematic Review  
of Hospital Mortality
- 21 Street Youth Suicide

### RESEARCH BRIEFS

- 24 Public Support for North  
American Integration
- 27 Promising Avenues  
for Sustainable Development  
and Governance
- 29 The Cost of Climate Policy
- 31 A Basic Income for  
All Canadians

### BOOK REVIEW

- 33 The Tools of Government

### EYEWITNESS REPORTS

- 36 The Risks of the Future:  
The 2002 National Policy  
Research Conference
- 44 Aboriginal Policy  
Research Conference
- 45 Instrument Choice  
and Global Democracies
- 50 New Paths to Justice:  
Instruments for  
Resolving Conflicts
- 53 Recent Publications
- 54 Upcoming Events

Canada



Poste-publications - Publications Mail  
Customer no 7000274





Policy  
Research  
Initiative

Projet de  
recherche sur  
les politiques

# HORIZONS

POLICY RESEARCH INITIATIVE

## PRI Horizons Team

### EXECUTIVE DIRECTOR

Jean-Pierre Voyer

### MANAGING EDITORS

Robert Judge

Frédéric Pilote

### ADMINISTRATIVE ASSISTANCE

Johanne Valcourt

### Translation and copy editing by

PMF Editorial Services Inc. and

by Tradulitech

### Design and layout by

Zsuzsanna Liko Visual

Communication Inc.

The Policy Research Initiative (PRI) publishes *Horizons* as a liaison bulletin for the federal government policy research community. The primary objective of the PRI is to deepen, collect and integrate research work on crosscutting issues that are highly relevant to the Government of Canada's medium-term policy agenda. *Horizons* highlights the work of policy researchers from across federal departments, and from external experts, on issues that relate closely to PRI horizontal research projects and activities. For more information on the Initiative or to consult previous issues of *Horizons*, please visit [policyresearch.gc.ca](http://policyresearch.gc.ca).

Any comments or questions? Requests for subscription or change of address?

E-mail: [horizons@prs-srp.gc.ca](mailto:horizons@prs-srp.gc.ca)

Phone: (613) 947-1956

Fax: (613) 995-6006

The views expressed herein reflect solely those of the authors, and do not necessarily represent the views of any organization with which the authors or *Horizons* are affiliated.

## INTRODUCTION (CONTINUED)

Awards. At that time, the three speakers were asked to reflect on the difficulties of translating research knowledge into policy development. The challenge of effective knowledge transfer has been an important one in each of their careers, and their respective views were both insightful and, in many ways, inspiring calls to action. Their thoughts have been transformed into our opening feature for this issue of *Horizons* "Connecting Research to Policy".

October witnessed as well the PRI's 2002 National Policy Research Conference that this year featured the theme of "Future Risks." By any estimation, this past year's conference was a spectacular success. It drew together a truly broad representation of the federal policy research community, including not only those working in the areas of social and economic policies, but also drawing extensive participation from health and security policy researchers. The plenary speakers were, in particular, tremendously stimulating and represented a cross section of world leaders in their respective fields. Highlights of the conference plenary sessions may be found in this issue (see page 38).

On October 25, the recipients of the 2002 Canadian Policy Research Awards were honoured at a dinner at the Ottawa Congress Centre, including the of the Career Achievement award to Ivan Fellegi, Chief Statistician of Canada, by Alex Himelfarb, Clerk of the Privy Council (turn to page 56 for a complete list of the winners). In this issue we have featured briefs on the work of two recipients of the Outstanding Research Contribution Award (page 31 and page 33), and articles written by two of the winners of the Graduate Student Prize (see page 18 and page 21).

In September the PRI and Justice Canada, with support from the Law Commission of Canada, organized a well-attended conference in Montreal entitled "Instrument Choice in Global Democracies." This event examined the effectiveness of various instruments of governance – a theme further explored in the context of conflict resolution at a policy dialogue, "New Paths to Justice," organized by the PRI and the Law Commission in November. Reports on both of these events are included in this issue of *Horizons* (turn to pages 47 and 52 respectively).

The year ahead promises to be even busier for the PRI and its partners. As our new projects take shape, we look forward to further engaging the federal government policy research community and other partners in research efforts that will feed the medium-term policy agenda of the federal government. Look to future *Horizons* issues for progress reports and information on upcoming activities.

**Jean-Pierre Voyer**

Executive Director

Policy Research Initiative



# The Journey from Research to Policy:

## Frictions, Impetus and Translations

**Nathalie Des Rosiers**  
President  
Law Commission of Canada

*To move an idea or a concept from academic circles to policy spheres, the idea needs to acquire a resonance with policy makers. This means it should respond to the problems as policy makers see them or at least challenge their understanding of a problem.*

This is the first of three articles based on presentations to the recipients of the 2002 Canadian Policy Research Awards, Graduate Student Prize during their seminar in Ottawa in October 2002. Nathalie Des Rosiers, Garnett Picot and Ken Battle were each asked to share their insights into translating research results into public policy development drawing on their own experiences.

**H**ow do research ideas get implemented? How do academics contribute to public policy? How should they do so? These are the questions that were asked of our panel. The following is a personal reflection on the journey from research to policy. It is inspired by my own experience in academia as well as the work and philosophy of the Law Commission of Canada. The research agenda of the Commission and its methodology are detailed on its web site [www.lcc.gc.ca](http://www.lcc.gc.ca).

I have divided my remarks into three main points. First, I will argue that the journey from research to policy is analogous to a process of translation between multiple audiences. Second, the process is not without pain since it involves a "destabilization" of sorts of the intellectual status quo. Finally, it seems to me that the process should be seen as one of democratic deliberation, aiming not only at translating "one idea" into policy but rather at creating the capacity within the public and among the different actors to reflect critically on their own process. The journey from research to policy should not be a one-way voyage but rather an ongoing and facilitated commute between decision makers, academics and the general public. It cannot be done successfully without a process of engaging the general public in the debate.

### A Translation Process

For a research idea to get implemented into policy, the idea or new concept that emerges from academia or from any other research body must first be understood. Its potential must be assessed, debated and criticized. Its benefits must be discussed to become evident or at least widely accepted. In short, the idea or concept must become part of the language of decision makers and problem solvers, not just of academics. It must be translated from an academic framework to a policy one.

This process of "translation" is not without difficulty. First, a good translation requires that one be able to communicate perfectly in both languages. To move an idea or a concept from academic circles to policy spheres, the idea needs to acquire a resonance with policy makers. This means it should respond to the problems as policy makers see them or at least challenge their understanding of a problem. Therefore, the translation process entails an ability to speak and understand the implications of concepts from the decision maker's perspective as well as from an academic perspective. It may mean using data familiar to decision makers or challenging the data currently used. It often means doing "more" research to respond adequately to the imperatives of policy makers.

It also means reaching out to scholars of different disciplines. Policy making requires input from many disciplines and, hence, concepts must respond to the challenges brought to bear by different scholars. I use an example here of a project developed by the Law Commission of Canada and explored



in a recent report to Parliament, *Beyond Conjuality - Recognizing and Supporting Close Personal Adult Relationships*. It examined the idea of supporting interdependency generally as opposed to supporting only interdependency within conjugal or sexually intimate relationships. Many disciplines were brought to bear on the issue: psychology (Why do people stay together?), sociology (How has

policy is erroneous or outdated. Changes in policy often require an acceptance of the failures of past policies or at least recognition of their inability to continue to provide satisfactory outcomes.

Often, the very way in which “success” is measured prevents the adoption of new policies. Again to use the *Beyond Conjuality* example, if

Because they perceive opposition from certain powerful groups in society?

The journey from research to policy is marked by attempts to diminish such resistance. It may be about overcoming institutional biases, acquiring new data, critically examining current conceptual frameworks, dispelling myths or measuring the costs of doing nothing.

It is important to understand the reluctance of all actors, not only decision makers, to adopt new ideas or concepts. Many groups have an interest in social change: political parties, non-governmental organizations, citizen groups, business groups. New ideas need to be translated for a variety of audiences; not every social actor can engage with the discussion at the same level. Often, the abilities of non-governmental organizations to engage in the discussion vary. Their power varies, their perception of the urgency of a problem varies, and their ability to access proper information may also vary. For an idea to become reality, efforts must be directed at understanding the blockages. Who is afraid of the idea and why? This is the question that must be answered.

Fears must be addressed. It may require gathering new data that initially appeared irrelevant, but is crucial to diminishing certain groups’ reluctance. Most new ideas, from restorative justice to looking beyond conjuality, to use Law Commission examples, evoke powerful fears. Fears of disorder and fears of expenses are often at the root of this opposition. They can and should be addressed by pilot projects and budgetary predictions.

*Ideas get implemented, because enough people are convinced of their merits, and the impetus for change overcomes the resistance to it. Understanding the “resistance” is therefore fundamental to the process of implementation.*

the family groupings changed?), law (What type of distinctions could be acceptable within an equality framework?) and history (How were caring relationships supported in the past? How was the regulation of marriage related to the distinction between state and religion?).

The point is that policy making must integrate the wisdom of all disciplines, and academics must be prepared to engage their colleagues in debating their ideas. Again, it requires flexibility and adaptation to the language of others, because the discussion must recognize the obstacles to change that do exist.

### **The Painful Process of Destabilizing a Status Quo**

Research often leads to new conceptualizations of problems and, hence, encounters resistance from specialists whose knowledge and expertise is embedded in a certain conception of the world. In a sense, it is a painful process to accept that one’s vision of the world and of good

social policy is defined by the number of married people in a society (if marriage is seen as the only acceptable relationship), then policies designed to support other types of interdependent relationship are bound to encounter resistance. Defining new and more appropriate measures of success is often the most critical part of new conceptualizations.

Ideas get implemented, because enough people are convinced of their merits, and the impetus for change overcomes the resistance to it. Understanding the “resistance” is therefore fundamental to the process of implementation. Why are people resisting the idea? Are decision makers paralyzed, because of conflicting points of view? Are they unable to imagine the potential of an idea, because of their institutional biases? Because of their inability to access proper data? Because they have invested too much in a definition of the problem and are unable to abandon older conceptual models?



Ultimately, however, the journey from research to policy is not only a question of understanding the language of decision makers, the blockages emerging from institutional players, and the fears of different social actors; it must also be about engaging the wider public.

### Engaging Canadians in Critical Thinking

In the end, the public must be convinced of the validity of ideas policies: the public will have to live with the consequences of the implementation of such ideas. The public also elects, writes to and influences politicians.

It is therefore essential to explain the benefits of the research conclusions. In practical terms, this entails writing

*It is therefore essential to explain the benefits of the research conclusions. In practical terms, this entails writing for the media and engaging wider audiences in the discussion.*

for the media and engaging wider audiences in the discussion. This is often a difficult role for academics to play. Writing op-ed pieces for the media is not considered proper academic writing, and community building is time consuming. Certainly, this is the reason for other institutes to develop such public engagement and discussion. Many research institutes build wide consultation mechanisms into their policy research work. Nevertheless, academics cannot shy away from the recognition that they do

have a responsibility to share their ideas and expertise, and habilitate the public to participating in public policy discussions on the ideas they want to see implemented.

The larger public must be engaged, because policy development cannot be done to the public or for it, it must be done "with" it. Most policy changes require the co-operation of different actors. Successful implementation demands change in attitudes in the public as much as it requires convincing powerful decision makers.

This must mean a commitment to creating the space to engage in critical discussion within our society. It necessitates a commitment to a larger democratic participation in

research and public policy institutions. It requires a commitment to building the capacity within different groups to engage with the discussion.

In the end, the journey from research to policy is as much about listening to others — decision makers, other scholars, social actors and citizens — as it is about good research and clear presentation. It must be grounded in a strong democratic tradition of allowing citizens to participate and engage in research.

### Beyond Conjuality

"In this Report, the Law Commission of Canada has questioned the role of the state in the regulation of personal adult relationships. The Law Commission has argued that governments have tended to rely too heavily on conjugal relationships in accomplishing what are otherwise important state objectives. Focusing only on spousal or conjugal relationships is simply not the best way to promote the state's interests in close personal relationships since it excludes other relationships that are also important. But, instead of simply arguing that some relationships that are currently excluded (such as non-conjugal relationships) should be included, the Law Commission is of the view that it is time for governments to re-evaluate the way in which personal adult relationships are regulated."

From Law Commission of Canada, *Beyond Conjuality: Recognizing and Supporting Personal Adult Relationships*, 2001.

Available at  
<http://www.lcc.gc.ca/en/themes/pr/cpra/report.asp>.



# Does Statistical Analysis Matter?

**Garnett Picot**  
**Director General**  
**Socio-economic**  
**and Business Analysis**  
**Statistics Canada**

*While many argue that a significant gap between the research and public policy worlds exists, limiting the usefulness of quantitative analysis, experience in the area of labour market analysis shows that empirical analysis can indeed influence policy.*

This is the second of three articles based on presentations to the 2002 Canadian Policy Research Awards, Graduate Prize Seminar held in Ottawa in October 2002.

**D**oes statistical analysis and quantitative social science research really matter in public policy development? This article addresses this question from the perspective of a statistical agency involved with empirical analysis. While many argue that a significant gap between the research and public policy worlds exists, limiting the usefulness of quantitative analysis, experience in the area of labour market analysis shows that empirical analysis can indeed influence policy.

- The reform of the Unemployment Insurance (UI), now known as Employment Insurance (EI), system during the 1990s was influenced by statistical studies supporting anecdotal evidence of substantial "repeat use" of UI.
- Empirical studies indicating that small firms create a disproportionate share of new jobs have resulted in a public policy interest in small firm development.
- Policy concerns regarding social cohesion and child poverty developed in part as a response to quantitative studies showing increased earnings inequality and poverty.
- Policies to promote R&D and technological diffusion received a boost when it was shown that product and process innovation is a major factor differentiating slow from fast growing firms.
- Statistical studies have played a significant role in numerous

other recent and ongoing policy discussions, including:

- the "brain drain" debate;
- the role of immigration in Canada;
- the level and significance of illiteracy among many Canadians;
- intergenerational equity; and
- issues of access to education in the face of rising tuition.

Governments are increasingly interested in "evidence-based" policy development. The creation of the Policy Research Initiative is one outcome of that interest.

However, there are many factors that limit the influence of quantitative analysis. Public policy development is primarily a political process, with statistical/empirical evidence typically playing only a supporting role. The anecdotal evidence and personal experiences of Canadians also clearly influence policy. When the statistical analysis supports the prevailing interpretation by Canadians of this experience, "buy in" of the results comes fairly easily, and the studies may have an immediate effect and substantial policy influence. On the other hand, empirical studies may run counter to commonly accepted wisdom. For example, getting tough on crime in response to a public sense of rising crime and violence remains high on the public policy agenda. This is in spite of the fact that crime statistics and studies have shown for a number of years that the crime rate is in fact falling. The public does not appear to accept the empirical evidence, as it does not confirm the accepted wisdom. If empirical evidence is confirmatory



of the public consciousness, it is readily accepted. If it contradicts it, the evidence has an uphill battle. In the latter cases, at best, a body of studies and substantial time may be required before the analysis has a policy effect.

## The Role of the Statistical Analyst in Policy Development

The output from a statistical agency has many goals. Companies use statistics for commercial purposes, and individual Canadians as well as innumerable associations use it for decision-making purposes. However, one of the principal objectives of a statistical agency is to inform public policy development. Policy development is, of course, a complex process. It involves politicians, the public and special interest groups, as well as researchers and policy analysts within and outside government. Experiences and views of Canadian workers, business people and the population at large, as well as political ideology, combine to arrive at policy alternatives. Empirical and theoretical evidence on social and economic events and the fiscal position help to form and temper the views of these groups, thus influencing policy development. This article focusses in particular on the role played by statistical analysis. For the sake of simplicity, and from this perspective, the process will be described in three stages: the identification of trends requiring a policy response, assessing causation and the development of an appropriate policy response.

## Identifying or Substantiating Policy-Relevant Trends

Low income among children has risen over the last two decades. Poor families increasingly relied on social

transfers, and less on employment earnings. Productivity growth, while positive, lagged behind that of the United States during parts of the 1990s. There has not been an increase in the "brain drain" to the United States, but higher income, and likely higher skilled, individuals do tend to emigrate. Employment growth, while slow by North American standards through the 1990s, has been outperforming that of most nations recently.

*It is essential that a statistical agency maintain the trust of its users, so policy discussions do not degenerate into debates over whether a particular trend is real.*

These are all examples where statistical information has drawn the attention of the policy analyst, politician and the population at large. "Current economic intelligence" from ongoing surveys (e.g., the unemployment rate, the rate of low income, employment growth, the consumer price index) often prompts a policy response when trends are taken over the longer term. Politicians, special interest groups, policy analysts and the public all use this economic and social intelligence in the process of determining the most pressing public policy issues.

The provision of this "intelligence" likely constitutes the most important role of a statistical agency. Without accurate, reliable and credible (in the eyes of the public) data, policy issues would have trouble getting to the next steps, the determination of causes and responses. Instead, debate would stall on whether the observed trends were real or imaginary. It is essential that a statistical agency maintain the trust of its users, so policy discussions do not

degenerate into debates over whether a particular trend is real.

But how do statistical agencies decide what new data to develop, trend data to report or what empirical studies to conduct? Developing information flows that will allow priorities to be assessed is crucial. In his description of "The Characteristics of an Effective Statistical System," Ivan Fellegi, the Chief Statistician of Canada, outlines the approaches Statistics Canada uses to assess the priorities of federal,

provincial and other users. These include:

- full access to cabinet documents;
- direct access by the Chief Statistician to deputy ministers;
- bilateral relationships with key policy departments;
- maintaining and using provincial focal points;
- seeking advice from professional advisory committees;
- client-oriented evaluations of Statistics Canada programs;
- interaction with professional and business associations;
- market feedback on Statistics Canada's output; and
- the maintenance of strong analytical capacity in Statistics Canada to facilitate interaction and communications with policy departments and the academic community, and to have a body of knowledge from which new ideas for information sources can flow.



This infrastructure allows a statistical agency to remain informed on policy issues and priorities. The information leads to proposals for new data sources and analytical studies to investigate particular trends. Often, proposals come from major users, but even in these cases the statistical staff should have an understanding of the issues

*Policy response is often hampered by a lack of understanding of causes. Truly “knowing” requires hard work.*

driving the proposal, to better implement the survey or development of a data source.

This information flow has allowed Statistics Canada and its policy agency partners to develop a significant response to the demand for new data to address numerous policy issues. Over the last decade, many new, often longitudinal, data sources have been developed to provide the raw material for studies in a number of major policy areas, including early childhood development, poverty and income dynamics, changes in workplace practices, levels and the determinants of the healthfulness of Canadians, the role of technology and innovation, as well as other subjects.

However, the trend information described here typically has little to say about the underlying causes of the issue and, hence, usually provides little guidance regarding the appropriate policy response. The monthly employment and unemployment data, inflation rate and crime statistics essentially monitor current trends. They inform us as to whether a response is needed and whether more information is needed to develop an appropriate response.

## Understanding Why

To develop an appropriate response requires an understanding of causes. This is often a very difficult task in the social sciences. Typically, one is unable to run controlled experiments where the effects of “treatments” can be unambiguously identified. Many of the data sources mentioned earlier

were developed to assist with answering why events occur. Nonetheless, frequently the inability to definitively identify causes impedes appropriate policy responses.

For decades, the Canadian and U.S. unemployment rates tracked each other, but during the 1980s a gap arose, with a higher Canadian rate. The gap increased yet again in the 1990s (but has been reduced recently). Why? Trends data pointed out the policy issue, but said little about the cause. Numerous empirical studies were conducted and many factors were seen to contribute, including the following.

- During the 1980s, when Canadians were not employed, they were more likely to call themselves unemployed (i.e., to be seeking a job) than their American counterparts in the same situation. This resulted in a higher unemployment rate. Hence, the gap was, to a considerable extent, due to the way the populations responded to the surveys. Job creation was as rapid in Canada as in the United States during that decade.
- During the 1990s, studies pointed to other factors. These included

“institutional differences” in the labour markets (e.g., minimum wage laws, unemployment insurance benefits, unionization rates, etc.), the longer and deeper recession in Canada and its aftermath, and the possibly greater structural mismatch in Canada between the skills and geographical location of the unemployed, and the skills required in and location of available jobs.

The major point is that while the trends data indicated the issue, to better inform policy development, understanding “why” was essential. This was much more difficult, and the answers not always obvious, and still in some debate. There are numerous other examples.

- Why were poorer Canadians increasingly relying on social transfer payments rather than earnings (an observed trend)? Was it because of an increased disincentive to work associated with more generous social programs, or because the types of jobs needed for these workers were simply not available?
- Was the “brain drain” large and increasing, and if so why? Even establishing the trends in this case proved difficult, and understanding possible causes of any “drain” much more so. (Poorer Canadian economic conditions? Differences in personal tax rates? Better working conditions and opportunities for learning in the United States?)
- As immigration plays an increasing role in the growth of the Canadian labour market and cities, economic outcomes for immigrants are deteriorating (the trend). Why? The effect of the 1990s recession? Increasing language issues? The difficulty in



recognizing the credentials of immigrants? Changes in the characteristics of immigrants?

Here, as in many areas, policy response is often hampered by a lack of understanding of causes. Truly “knowing” requires hard work.

### Determining the Appropriate Policy Response

The third stage in policy development is determining an appropriate response. This goes beyond the mandate of a statistical agency and agency researchers. It is also often beyond the skills and knowledge of many researchers, who focus on how the economy works and why, rather than on policy. This is the domain of policy analysts in policy departments, and the political system. Economic intelligence and analytical studies of statistical agencies have an important role to play. However, to maintain credibility, a statistical agency must be known for its objectivity and neutrality regarding policy issues and, hence, cannot develop recommendations regarding policy.

### Communicating the Findings

If statistical information on important policy-relevant issues exists, how does it make its way into the policy process? This is an important issue. It is well known that there has been a gap between academic researchers and policy analysts. The researchers are often unaware of the policy issues and concerns, or have little incentive to conduct policy-relevant analysis. Policy analysts, often faced with more immediate demands, are frequently unaware of relevant academic research. However, substantial progress has been made in narrowing this gap.

In the labour market area, the Canadian Employment Research Forum (CERF) was set up to address this issue. This organization brings mainly academic labour market researchers together with government policy analysts at conferences and workshops on policy issues so information might be exchanged. Issues are jointly identified, and research initiated to shed light on the issues in the manner noted above. It serves as one effective means of closing the research-policy gap. More recently,

*Policy analysts, often faced with more immediate demands, are frequently unaware of relevant academic research. However, substantial progress has been made in narrowing this gap.*

some government policy departments have developed policy research shops that have, in turn, developed strong networks with academic researchers. These groups make it their business to remain informed regarding quantitative research related to policy, and often initiate it. The Policy Research Initiative has played a role in reducing the gap.

With this improved communication, relevant quantitative analysis, both from the statistical agency and the academic community, is often fed directly into the policy process.

### Influencing the Public Consciousness

But there is a second, more indirect means whereby results of statistical studies influence policy. In the process of informing Canadians on current issues, usually through the media, empirical analysis alters their understanding of how the world works. The commonly accepted

wisdom regarding some issue is altered (or reinforced). As public understanding changes, this can influence policy initiatives and responses developed in the political process. If studies reinforce an already tentative understanding of some issue, they are quickly accepted and help to strengthen the current understanding. If the information runs counter to the existing public consciousness, it can take years to counteract earlier understanding. Consciousness altering is a slow

process, and not one usually triggered by a single statistical study. However, over time information and understanding accumulate, resulting in changed perceptions that influence political responses and policy.

Everyone now knows that small firms create a disproportionate share of new jobs. In fact, this conclusion is still debated by researchers, but a commonly accepted wisdom has nevertheless developed. Based on a series of empirical studies in the late 1970s that made use of newly available longitudinal data, public consciousness regarding who creates jobs was altered, and public policy responses followed. There are numerous other examples. Statistical analysis showed that after decades of stability, the earnings gap between lower and higher paid workers rose in Canada (although the transfer system offset this increase and prevented family income inequality from increasing).



Information on the rising earnings gap altered public consciousness, leading to concerns regarding social cohesion, and the need for better education and training among lower paid, less skilled workers.

There are other examples where analyses, although broadly publicized, faced an uphill battle in altering commonly

communications that could be used to a greater extent, particularly by academic researchers who conduct policy-relevant quantitative analysis.

## Conclusion

Although playing a supporting role in what is largely a political process, public policy is influenced by the

*If studies reinforce an already tentative understanding of some issue, they are quickly accepted and help to strengthen the current understanding. If the information runs counter to the existing public consciousness, it can take years to counteract earlier understanding.*

accepted wisdom. The popular sense that we are living in an increasingly dangerous environment, although data show crime rates are falling, has already been mentioned. During the 1990s, popular books were written on “the disappearance of work” (associated with technological change), and there was a popular consensus that job instability was rising. This notion persisted in spite of the fact that studies showed that job stability was, if anything, actually increasing, and that the probability of layoff did not rise. Policy agencies were aware of these results, but they appeared to have little impact on the public.

Statistical analyses often support policy development by informing public awareness of issues via the media. As the examples demonstrate, such studies are only one force helping set public perception, and the extent of the impact varies from case to case. Nonetheless, this is a crucial avenue of

manner in which a statistical program develops, and the empirical analysis conducted with the statistical output. However, this leaves many questions. Could public policy be better served if additional empirical research were brought to bear on these issues? Is the communications gap between the statistical and research world on one hand, and the policy development community on the other, too large, resulting in an inefficient use of the information that does exist? Do researchers adequately put the information in the form needed by policy analysts (or the public), or should they? Should policy analysts themselves spend more time and effort seeking out empirical research? These questions go far beyond the goals of this article.

One of the most important contributions a statistical system can make to policy development is to ensure that the basic data on trends and events are reliable, and seen to be so. Otherwise,

it is the existence or magnitude of the trend that risks becoming the debate, not what to do about it. Maintaining a statistical system that has the trust of the population and policy analysts is essential.

Assisting with an understanding of why events are occurring is the next priority. Developing an adequate policy response depends on the understanding of the causes. In the area of labour markets and firms, the statistical system in Canada has moved a long way in developing data and analysis that assists in this way. The development of new special data sources (often longitudinal, and often in partnership with policy agencies) and related analytical capacity has been significant. Given this increase in the supply of policy-relevant data, increased analytical capacity with a public policy orientation in universities and research institutes as well as government could lead to considerable gains. Improving access to the newer micro-data bases is another important dimension to increasing policy relevant analysis. The development of the Research Data Centres by Statistics Canada, the university community and the Social Sciences and Humanities Research Council is playing a central role regarding access.

Continued efforts to form links between the policy and statistical/research communities can also produce improved policy-relevant information. Considerable progress has been made along a number of dimensions that could lead to more “evidence-based” policy development.



# The Role of a Think-Tank in Public Policy Development:

## Caledon and the National Child Benefit

**Ken Battle**

**President, Caledon Institute of Social Policy**

*The reform of child benefits is one of the best examples of significant policy reform through what I have called "relentless incrementalism."*

*Relentless incrementalism consists of strings of reforms, often seemingly small and discrete when made, that accumulate to become more than the sum of their parts.*

This is the third of three articles based on presentations to the 2002 Canadian Policy Research Awards, Graduate Prize Seminar held in Ottawa in October 2002.

Canadian think-tanks are far fewer and typically smaller than those in the United States, such as the massive Brookings Institution and its many competitors that span the left, centre and right of the political and ideological spectrum. But public policy (at least in Canada) is one instance where size does not mean everything. The Caledon Institute of Social Policy is a small but influential think-tank that has had a significant impact on both the understanding and development of social policy. Caledon's unique role in the policy-making process is illustrated here with reference to the National Child Benefit — hailed as the most important innovation in Canadian social policy since medicare.

### Background

Caledon was founded in 1992 with core financing from the Toronto-based Maytree Foundation, a small family foundation headed by businessperson and philanthropist Alan Broadbent. Caledon is incorporated under federal law as a non-profit organization with charitable status. It has a small staff of four full-time employees in Ottawa and one part-time employee in Toronto, supplemented from time to time with outside consultants who help on some projects. Caledon's sustaining funding from the Maytree Foundation is amplified by project funding from other foundations, governments and other non-governmental organizations, as well as contracts.

Caledon's formal objectives, as stated in its incorporation papers, also have been its substantive objectives, expressing accurately what we are about. They have inspired and driven the large and diverse body of work we have accomplished in our first 10 years and have guided our rapid growth into one of Canada's leading social policy think-tanks. These aims are to:

- conduct research on the nature, causes and consequences of poverty and other social and economic problems;
- develop and propose progressive, practicable and innovative policies to combat poverty and other social and economic problems, drawing on Canadian and international evidence and experience;
- develop innovative methods of raising public awareness and promoting discussion of poverty, other social and economic problems, and public policy;
- disseminate information on social and economic trends, issues and policies to a wide variety of organizations and individuals in Canada and abroad, including anti-poverty and social justice groups, policy makers, researchers, educators, students and the media; and
- study and promote the reform and integration of social and economic policies.

One characteristic that sets Caledon apart from many other think-tanks is its action orientation. Caledon not only does research and analysis, but also seeks to inject its ideas and proposals into the public discourse and the policy-making process and



get them legislated. From time to time, we move “inside the government tent” in pursuit of implementing our ideas, working on occasion for ministers, officials or task forces. We are consulted frequently by politicians and officials.

Indeed, Caledon seeks to influence public policy both directly and indirectly. The direct dimension of our work involves the inside-the-tent activities — setting and shaping the policy agenda, undertaking policy research and development, and “peddling” ideas and proposals for reform. Some of this work is done under contract; some is unpaid.

Caledon’s “indirect” influence involves the kind of activities that are typical of most think-tanks. We attempt to spark and inform public discourse on, and media coverage of, public policy issues. We contribute to building a body of knowledge, through our own work and that of the hundreds of other works we publish, and we inform and influence the work of other players in the policy process, both in and outside of government. Much of our written output is in the form of papers, commentaries, short profiles of innovative community projects and influential leaders (social entrepreneurs), op-eds and letters to the editor, though we also publish longer research reports and, on occasion, books. We also have produced videos and do a lot of media work — interviews on our work and on current issues, as well as briefing reporters and columnists.

One of Caledon’s major policy achievements is the reform of child benefits, which serves as a revealing case study of the role of one think-tank in advancing Canadian public policy.

### **National Child Benefit: A Caledon Policy Success**

Caledon has perhaps done more than any other organization inside or outside government to foster understanding of, and support for, fundamental reform of child benefits — through what came to be known as the National Child Benefit —and to develop political momentum for the initiative. This initiative is

*The National Child Benefit is one of the rare reforms in the history of Canadian public policy that sold itself to governments of all political stripes and hues by virtue of the logic of its substantive policy rationale: to break down the welfare wall that stands in the way of families moving from welfare to work*

considered the most promising reform in Canadian social policy since medicare. Caledon played a pivotal role in bringing the idea to legislation in the 1997 federal budget. But before discussing Caledon’s roles in the National Child Benefit, I will briefly sketch out the origins and nature of the reform.

The reform of child benefits is one of the best examples of significant policy reform through what I have called “relentless incrementalism.” Relentless incrementalism consists of strings of reforms, often seemingly small and discrete when made, that accumulate to become more than the sum of their parts. Relentless incrementalism is purposeful and patterned, not haphazard and unintended. The drip drip drip of individual changes over time carves substantial and planned shifts in the structure and objectives of public policy.

The long road to the National Child Benefit started decades ago, when the Trudeau Government introduced the

innovative refundable child tax credit in 1978 — the first use of the personal income tax system to deliver social benefits to Canadians below the taxpaying threshold. The Mulroney Conservatives inherited from the Trudeau Liberals a complex and poorly integrated triad of programs that had been created at different times for different and in some ways conflicting purposes: family allowances (begun in

1944), the children’s tax exemption (1918 vintage) and the refundable child tax credit (1978). Overall, payments from this mishmash of programs bore no sensible relationship to need, as measured by level of family income. Modest-income families got more than the poor, and the poor not much more than the affluent. Families with the same income received different amounts of benefit depending on each parent’s share of family income.

Driven partly by the desire to focus limited resources on need, but mainly by the war against the deficit, successive federal governments implemented a series of changes that rationalized and, on balance, strengthened its child benefits, although partial deindexation of child benefits from 1985 through 1999 eroded increases to low-income families and reduced child benefits for non-poor families. Today, Ottawa delivers a single geared-to-family income program — the Canada Child Tax Benefit — that pays substantially more to the poor (currently up to



\$4,910 for two children, more than double the 1984 amount) yet still serves the large majority of families throughout Canada, excluding only upper-income families. And in 2000, Ottawa fully indexed the Canada Child Tax Benefit, putting an end to erosion through stealth.

The Canada Child Tax Benefit is the federal government's contribution to the National Child Benefit, an innovative federal-provincial/territorial project launched in the 1997 federal budget. The provinces and territories are participating in the National Child Benefit by reinvesting money they used to spend on welfare child benefits into other programs for low-income families with children (e.g., income-tested child benefits and earnings supplements, child care and other early childhood education services, supplementary health care). As Ottawa increases the Canada Child Tax Benefit, the provinces and territories can reduce their welfare child benefits, although they have agreed to reinvest the savings, as just noted, in better ways to help low-income families with children.

At the heart of the policy rationale for the National Child Benefit is the concept of "welfare wall," coined by Caledon and adopted by the federal, provincial and territorial governments. Under the old system, families on welfare received child benefits from two sources — provincial/territorial welfare payments on behalf of their children and the federal child benefits (from 1993 to 1997, in the form of the Child Tax Benefit) — while working poor families got federal child benefits only. As a result, welfare families, on average, received about double the amount of child benefits as other poor

families with children. Families that managed to move from welfare into the work force encountered the welfare wall. They lost thousands of dollars in provincial/territorial child benefits and, often, in-kind benefits (e.g., supplementary health care) at the very time that they saw their (typically low) earnings reduced by income and payroll taxes and stretched by work-related expenses such as child care, clothing and transportation.

The National Child Benefit is one of the rare reforms in the history of Canadian public policy that sold itself to governments of all political stripes and hues by virtue of the logic of its substantive policy rationale: to break down the welfare wall that stands in the way of families moving from welfare to work; to provide a secure, fully indexed, portable and non-stigmatizing benefit that treats all low-income families equally and includes them in a social program that serves virtually all families, poor and non-poor alike; and to help reduce the depth of child poverty. It is a rare reform because it involves Ottawa and the provinces and territories working together — a rare sight indeed in this era of unco-operative federalism. It also requires these two levels of government to implement significant reforms that depend on each other. And the reform was accomplished quickly through a pragmatic political agreement. It did not require a lengthy process of new legislation or, perish the thought, formal constitutional change.

We are just one federal budget<sup>1</sup> away from completing the first phase of this groundbreaking reform, which is to create an integrated child benefit that gets rid of welfare-provided child

benefits in favour of parallel federal and provincial/territorial income-tested benefits. The federal Canada Child Tax Benefit currently pays a maximum \$2,422, scheduled to rise to at least \$2,520 by July 2004. Caledon has urged Ottawa to accelerate the pace of investment in the Canada Child Tax Benefit by announcing in the forthcoming 2003 budget a \$2,600 maximum benefit for the July 2002-June 2003 payment year (the rise being retroactive to July). The budget also should announce a second significant increase, as a down payment on a second stage of reform, that will gradually expand the Canada Child Tax Benefit to achieve the ultimate target of an adequate child benefit. By adequate, we mean a maximum child benefit that largely offsets the cost of raising a child in a low-income family. That would go a long way to filling the gap between wages, which of course pay workers as individuals, and family income needs, which depend on family size.

In a 1997 report, Caledon suggested a figure of \$4,000, which amounts to about \$4,400 in today's dollars. But we deliberately erred in the low side and recommended that a study be done using more up-to-date data to look at the costs of raising children. Clearly, we cannot reach that target in one or even a few budgets, but we should be able to get there by the end of the decade. The United Kingdom and Australia already provide substantially larger child benefits to their low-income families.

The integrated child benefit we are so close to achieving will remove child benefits from welfare. Successive increases in child benefits as we progress toward an adequate child

<sup>1</sup> At the time of submission, the 2003 budget had not been released.



benefit will deliver real increases to welfare families as well as the working poor. But building an adequate child benefit also means improving child benefits for non-poor families, especially those with modest and middle incomes.

### Caledon's Role in the National Child Benefit

I was 31 when I first began working on and advocating child benefit reform (at the National Council of Welfare) and was 50 when the National Child Benefit was announced. Thus, the concept of relentless incrementalism that I coined is rooted in personal experience!

Obviously, the National Child Benefit was the result of the work of many people, most of them unnamed federal and provincial/territorial officials whose contributions tend to go uncredited. It also could never have emerged without the support and commitment of key politicians, including the federal ministers of Finance and Human Resources Development and their provincial/territorial counterparts, among whom Saskatchewan Premier Roy Romanow was a leading proponent. Caledon also played a key and unusual role for a think-tank in the National Child Benefit reform.

### Work on the Outside

In the 1980s, while Director of the National Council of Welfare, a citizens' advisory body to the Minister of National Health and Welfare, I was a prominent analyst and critic of child benefits, which underwent a succession of incremental reforms under the Trudeau Liberals and then the Mulroney Conservatives. My efforts were directed to integrating

the various child benefits into a single, fully indexed, refundable credit with benefits geared to family income. I was the first person in the social policy community to break from the universalist orthodoxy and favour a targeted, albeit broad-based, system which matched level of payments to level of family income. Such a geared-to-income system need not provide child benefits to high-income families, because resources should be focussed on improving benefits for poor and modest-income families. In 1993, that vision was realized when the federal government integrated family allowances, the refundable child tax credit and the non-refundable child tax credit into the family income-tested Child Tax Benefit.

I undertook what I call "R&D" on child benefits in a paper published in the appendix to the 1990 Senate Committee report on child poverty. I extended the scope of analysis to include provincial/territorial welfare-provided child benefits and came up with the first costed options for a national, integrated child benefit.

Caledon's first product was an op-ed in *The Globe and Mail* on the Child Tax Benefit announced in the 1992 federal budget, which we followed with a primer. My Caledon colleague Leon Muszynski and I wrote a report, *One Way to Fight Child Poverty*, that updated my earlier work on an integrated child benefit by making the policy case for reform (using the welfare wall metaphor) along with a concrete, costed proposal. That paper proved influential in federal and provincial policy-making circles. A subsequent report on social policy reform by the provincial/territorial Ministerial Council called on Ottawa

to work with the provinces and territories to create an integrated child benefit — a significant advance in creating the political will to act. Caledon also published a paper by three Ontario officials who had worked on the Ontario Child Income Program, which would have created the first provincial integrated child benefit system in Canada. Unfortunately, the Rae Government had pulled the plug on the reform, because of its worsening fiscal situation (fuelled in no small part by cuts in federal transfer payments). Caledon's work at this stage on an integrated child benefit can be characterized as both policy R&D, and agenda setting and shaping. The Ontario federal Liberals and then the national Liberal policy convention endorsed Caledon's proposal for an integrated child benefit.

### Work on the Inside

Caledon shifted to working on the inside, still aimed at agenda setting and shaping, when we pushed for, and were successful in getting, an integrated child benefit option placed on the policy reform table. Sherri Torjman, Vice-President of Caledon, and I wrote a think piece on social policy reform for the new (and first) Minister of Human Resources Development, Lloyd Axworthy, in which we proposed a framework for comprehensive reform that featured an integrated child benefit as a key element. We also called on the new federal government to undertake a broad review of social policy, which the incoming Liberal Government did launch with Axworthy as head. We advanced the integrated child benefit idea in our roles as a member of the Task Force on Social Security Reform and in helping draft the *Discussion*

*Paper on Social Security Reform* and a background paper on child benefits. Caledon also sponsored a seminar on child poverty, including child benefit reform, as part of the Review's public consultations.

In the summer of 1996, I was appointed senior policy adviser to the Minister of Human Resources Development, Doug Young and, when he went to Defence, was kept on by his successor Pierre Pettigrew. In that capacity, I wrote the basic document making the case for the National Child Benefit; the paper was circulated, probably also outside Ottawa. I would characterize Caledon's work at this point as (small p) political work, as I functioned as a temporary pseudo-official/political aide in an informal coalition of line department and central agency officials working to bring the National Child Benefit idea to life. During this formative stage, three important events in which I figured were a one-on-one discussion of my paper with Finance Minister Martin one Sunday November morning, presenting the reform to a Cabinet committee on social development along with Minister Pettigrew and Deputy Minister Mel Cappe, and helping HRDC officials make the case for a sufficient "down payment" on the NCB in the 1997 budget which announced the reform. I wrote the first draft of the 1997 budget document proposing the National Child Benefit.

I also served as a member of the federal-provincial National Child Benefit Working Group in its early months, until I fired myself when I thought it was time to leave the tent. The NCB Working Group was incredi-

bly important to the reform, because it had the tough task of translating the budget proposal into action. Its federal and provincial co-chairs, and its other members, deserve enormous credit for their commitment, tenacity, expertise and hard work.

### Back on the Outside

Caledon engaged in debates on the National Child Benefit, which was attacked by social groups — because

*Caledon's several and varied roles in the National Child Benefit reform illustrate the ways one think-tank operates, though I am by no means implying that every think-tank should try to emulate us or that ours is the only way to make a useful contribution to the policy-making process.*

welfare families see no net increase in the amount of child benefits — through papers published by Caledon and by others, media interviews and conferences. For example, I wrote papers on child benefit reform for the *Canadian Tax Journal*, *Policy Options*; a book on the 1997 federal budget published by The John Deutsch Institute, Queen's University and The Institute for Policy Analysis, University of Toronto; and *Canada's National Child Benefit: Phoenix or Fizzle?*, a critical assessment of the NCB. Caledon published two of the most thoughtful and important studies of child benefit reform: *Child Benefit Reform in Canada: An Evaluative Framework and Future Directions* (commissioned by HRDC and the Government of British Columbia, which I wrote with Michael Mendelson, Caledon's Senior Scholar) and *Benefits for Children: A Four Country Study*, a comparative international study co-published by Caledon and

the Rowntree Foundation in the United Kingdom with papers on Australia, Canada, the United Kingdom and the United States.

Caledon also has worked on Canada Child Tax Benefit options for the federal-provincial NCB Working Group and for Human Resources Development Canada. We are about to embark on a study for HRDC on defining an adequate child benefit

for the future, since the National Child Benefit's current stage — creating an integrated child benefit — soon will be completed.

### Conclusion

Caledon's several and varied roles in the National Child Benefit reform illustrate the ways one think-tank operates, though I am by no means implying that every think-tank should try to emulate us or that ours is the only way to make a useful contribution to the policy-making process. In summary, Caledon's work illustrates its role in agenda setting, policy research, building coalitions of support, contributing to draft government documents, bringing players together, media work, myth-busting and popularizing public policy.



# Scientific Research Synthesis (Systematic Reviews and Meta- analyses): What, Why and How

**Jeff Frank**  
Project Director  
Policy Research Initiative

and

**P.J. Deveraux**  
McMaster University

When confronted with numerous and sometimes contradictory studies on a given issue, what's a policy maker interested in evidence-based decision making to do? Because the clearest answer to any scientific question comes from bringing together all the high-quality studies addressing the question of interest, research synthesis provides a solution.

Many people are confused about what is meant by research synthesis. The term has been used to describe everything from thematic traditional literature reviews to approaches that apply systematic and quantitative methods to summarize the results of similar studies. Although research synthesis has been used to represent many activities, in the scientific community it is a systematic process of summarizing research that has evolved over the last few decades into a science of its own. In the past, it was common for researchers to publish traditional review articles that lacked transparency in how the researchers identified and collected the evidence to include in their publications. Traditional review articles have a significant risk of ascertainment bias. In contrast, scientific research synthesis is a carefully conducted, effective way of searching for, and sifting through, the vast quantity of studies in the literature, selecting those eligible for inclusion on the basis of relevance and quality criteria, summarizing the evidence and drawing conclusions about the direction of the evidence and the circumstances under which a given intervention may or may not be effective.

There are two types of scientific research synthesis. A *systematic review* is a study that addresses a focussed research question, uses explicit eligibility criteria to determine which studies will be included and conducts a comprehensive search of the literature to identify all eligible studies. A systematic review then assesses the validity of the studies identified for inclusion. In all cases, it is important that eligibility and quality criteria are explicit so the assessments can be scrutinized and even replicated. *Meta-analysis* is the procedure of statistically combining results across studies in a systematic review.

Systematic reviews and meta-analyses have had a significant impact on health care over the last 15 years, and similar approaches are now being tried in the social sciences. The Cochrane Collaboration was initiated in 1993 to prepare and maintain systematic reviews of research into the effects of health care interventions and to make this information accessible. Since 1993, the Cochrane Collaboration has witnessed incredible growth, with thousands of researchers and non-researchers from around the world participating and completing systematic reviews. It has had a profound influence not only on health care delivery but also on the type of research that is funded and conducted. Now the Campbell Collaboration is heading down the same road, but in the areas of education, justice and social welfare.

Systematic reviews and meta-analyses, like any research, can lead to the wrong conclusions if they are not appropriately conducted. For this reason, one needs to ensure that explicit eligibility criteria were used, a broad search was undertaken (for published and ideally unpublished studies), and the quality of the studies was assessed. Although systematic reviews are becoming very popular, decision makers will frequently not find a systematic review addressing their question of interest. In this situation, decision makers must rely on lower levels of evidence

(i.e., single studies on a topic). One common reason individual studies and systematic reviews are not available on a specific topic is the lack of funding to support these scientific endeavours. Although it is true that research is expensive, the costs are minor in comparison to the costs associated with policies that are later shown to be ineffective or even harmful.

Scientific research syntheses (i.e., systematic reviews and meta-analyses) are the “gold standard” for evidence-based decision making. The companion piece to this primer provides an example that was recently conducted on a question of key public policy concern. In fact, the examination of mortality rates in private-for-profit and private not-for-profit hospitals that follows was presented to the Romanow Commission on the Future of Health Care in Canada. It is among the studies that have had a profound influence on the tone of the health care debate, as refrains of “show me the evidence” can still be heard.

For more information about research synthesis and the Cochrane and Campbell collaborations, see:

- Harris Cooper (1998) *Synthesizing Research: A Guide for Literature Reviews*, Sage Publications.
- Cochrane Collaboration: <http://www.cochrane.org>.
- Campbell Collaboration: <http://www.campbellcollaboration.org>.

## UPCOMING EVENT

**October 26–31, 2003**

### **The XI Cochrane Colloquium: Evidence, Health Care and Culture**

(Barcelona, Spain)

The Iberoamerican Cochrane Centre will host the 11th Cochrane Colloquium in Barcelona, Spain from Sunday, October 26 to Friday, October 31, 2003.

The Barcelona Colloquium is intended both for people who are already working in the Cochrane Collaboration, and for those who outside the Collaboration who are interested in learning and taking part in discussions on these issues. The first part of the Colloquium (26th to 28th October) will mostly be dedicated to activities of methodological training, coordination of groups and committee meetings. The second part (29th to 31st October) will focus on the application of scientific evidence, bearing in mind different needs, circumstances and perspectives.

You can find the registration form at <http://www.colloquium.info/formcochrane.htm>



# A Systematic Review and Meta-Analysis of Studies Comparing Mortality in Private For-Profit and Private Not-For-Profit Hospitals

**P.J. Devereaux**  
McMaster University

*...if Canada converted all its hospitals to private for-profit, Canadians would suffer over 2,000 extra deaths per year. These results cast serious doubt on the wisdom of a move toward expanding the scope of private for-profit health care provision in Canada.*

P.J. Devereaux is a cardiologist, who is completing a PhD in health research methodology at McMaster University. He was a recipient of a 2002 Canadian Policy Research Awards, Graduate Student Prize, offered by the Policy Research Initiative in partnership with the Social Sciences and Humanities Research Council, the Natural Sciences and Engineering Research Council and the Canadian Institutes of Health Research.

This study was published in the May 2002 issue of *the Canadian Medical Association Journal* (166: 1399-1406).

Canadians are engaged in an intense debate about the relative merits of private for-profit versus private not-for-profit health care delivery. To inform this debate, a team of researchers from McMaster University identified and combined studies that have compared mortality in private for-profit and private not-for-profit hospitals. Fifteen studies involving more than 26,000 hospitals and 38 million patients have addressed this issue. In the studies in adults, the research showed a significant increase in the risk of death in private for-profit hospitals. These findings suggest that if Canada converted all its hospitals to private for-profit, Canadians would suffer over 2,000 extra deaths per year. These results cast serious doubt on the wisdom of a move toward expanding the scope of private for-profit health care provision in Canada.

## Background

Health care can be separated into two essential and distinct components, funding (i.e., who pays for the health care) and delivery (i.e., who owns and administers the institutions or services that provide the care). Public funding is the dominant method through

which Canadian hospitals obtain revenue. About 95 percent of Canadian hospitals, however, are private not-for-profit institutions. Because Canadians commonly use the term "public hospitals" to refer to private not-for-profit hospitals, many are unaware of the private ownership and administration of our hospitals.

This study addresses issues of health care delivery, rather than health care funding. Accurate understanding of the impact of alternative health care delivery systems requires a systematic, comprehensive and unbiased accumulation, and summary, of the available evidence. We therefore undertook a systematic review and a meta-analysis to address the following question: What is the relative impact of private for-profit versus private not-for-profit delivery of hospital care on patient mortality?

## Methods

A range of search strategies identified 8,665 unique citations. Two-person teams independently screened the titles and abstracts of each citation and identified all citations for full review where there was any possibility the study addressed the research question. This screening process yielded 805 full-text publications for full review.

## Assessment of Study Eligibility

The results of all the publications selected for full review were masked (i.e., blacked out from the tables and text). Teams of two individuals independently evaluated each masked article to determine eligibility. All disagreements were resolved by consensus. Teams reviewed masked articles they had not assessed during the screening process.

## Eligibility Criteria

The study included observational studies or randomized controlled trials (RCTs) comparing patient mortality in private for-profit and private not-for-profit hospitals. We excluded studies that evaluated health care delivery systems that were under a particular profit status (e.g., private not-for-profit) that subsequently converted to another profit status (e.g., private for-profit). We excluded these studies, because the comparisons are confounded by differences in time and uncertainty regarding the time required to create functional change after an alteration in ownership status.

## Data Collection

We assessed the following in all the observational studies meeting eligibility criteria:

- sampling method;
- type of hospitals evaluated (e.g., general medical surgical, hospitals with maternity services);
- date when data collection was initiated and completed;
- duration of patient follow-up;
- source(s) of health care financing (public, private insurance, etc.);
- case mix of patients (e.g., medical disorders, surgical disorders, etc.);
- source of data (i.e., administrative database, patient chart, etc.);
- number of hospitals and patients evaluated;
- mortality results; and
- whether there was adjustment for potential confounders in the analyses.

Teams of two individuals independently abstracted data from all studies that fulfilled the eligibility criteria.

Disagreements were resolved by consensus, and there was 93 percent overall agreement for the data abstraction. We attempted to contact all authors when data were missing.

## Data Analysis and Results

To eliminate hospital teaching status as a potential confounder, we report the results of private for-profit non-teaching and private not-for-profit non-teaching hospitals when these data were available. If a study reported two separate adjusted analyses, we included the results from the analysis with the most appropriate adjustment. We adjusted for patient severity of illness, socioeconomic status, hospital teaching status and other variables that could confound the comparison of interest.

*...when dealing with populations in which reimbursement is similar (such as medicare patients), private for-profit institutions face a daunting task. They must achieve the same outcomes as private not-for-profit institutions while devoting fewer resources to patient care.*

When possible, we avoided adjustment for variables that are under the control of hospital administrators, which may be influenced by profit status, and may impact on mortality. The latter variables included hospital staffing levels (e.g., the number of registered nurses per bed, registered pharmacists per bed) after the adjustment for patient severity of illness had already been undertaken.

The systematic review identified 15 observational studies that compared private for-profit with private not-for-profit hospital mortality. These studies uniformly met quality

criteria of adjustment for potential confounders, in particular, patient severity of illness or surrogate markers of severity of illness, and complete accounting of deaths. For each study, we computed the relative risk of mortality in private for-profit hospitals relative to private not-for-profit hospitals. Our pooled analysis of the adult population studies demonstrated that private for-profit hospitals were associated with a statistically significant increase in the risk of death.

## Why the Increase in Mortality in For-Profit Institutions?

Typically, investors expect a 10 to 15 percent return on their investment. Administrative officers of private for-profit institutions receive rewards for achieving or exceeding the anticipated

profit margin. In addition to generating profits, private for-profit institutions must pay taxes and may contend with cost pressures associated with large reimbursement packages for senior administrators that private not-for-profit institutions do not face. As a result, when dealing with populations in which reimbursement is similar (such as medicare patients), private for-profit institutions face a daunting task. They must achieve the same outcomes as private not-for-profit institutions while devoting fewer resources to patient care.



Considering these issues one could be concerned that the profit motive of private for-profit hospitals may result in limitations of care that adversely affect patient outcomes. Our results suggest that this concern is justified. Studies from our initial analysis, adjusting for disease severity, and another analysis with further adjustment for staffing levels, support this explanation of the results. The private for-profit hospitals employed fewer highly skilled personnel per risk-adjusted bed. The number of highly skilled personnel per hospital bed is strongly associated with hospital mortality rates, and differences in mortality between private for-profit and private not-for-profit institutions predictably decreased when investigators adjusted for staffing levels. Therefore, lower highly skilled staffing levels are likely one factor responsible for the higher risk-adjusted mortality rates in private for-profit hospitals.

Given the differences in the structure of Canadian and American health care systems, one might question the applicability of our results to Canada. The structure of American health care has, however, shifted dramatically over time. With the exception of a single study, our results are remarkably consistent over time, suggesting that the adverse impact of private for-profit hospitals is manifest within a variety of health care contexts. Furthermore, whatever the context within which they function, for-profit care providers face the problem of holding down costs while delivering a profit. One would, therefore, expect the resulting problems in care delivery to emerge

whatever the setting. Finally, should Canada open its door to private for-profit hospitals, it is the very same large American hospital chains that have generated the data included in this study that will soon be purchasing Canadian private for-profit hospitals. In summary, we think it plausible, indeed likely, that our results are generalizable to the Canadian context.

### Significance of the Results

This systematic review demonstrates an increased risk of death in private for-profit hospitals in both adult and perinatal populations (relative risk 1.02 and 1.09, respectively). How important is a relative risk increase of two percent? At a population level, the potential impact could be profound. Canadian statistics for 1999-2000 indicate 108,333 Canadians died in hospital (data provided by the Canadian Institute for Health Information). If all Canadian hospitals were converted to private for-profit institutions, these results suggest that Canada would incur over 2,000 additional deaths per year.

The Canadian health care system is at a crucial juncture with many individuals suggesting we would be better served with private for-profit health care delivery. Our systematic review raises concerns about the potential negative health outcomes associated with private for-profit hospital care. Canadian policy makers, the stakeholders who seek to influence them, and the public whose health will be affected by their decisions should take this research evidence into account.

# Street Youth Suicide

**Sean A. Kidd**

**Department of Psychology  
University of Windsor**

*In my research, I did something seldom done in street youth research and never done with a focus on suicide among street youth: I asked the youth for their stories, for their views on what was happening, and what they wanted me to do to help.*

Sean Kidd is a doctoral candidate in the clinical psychology program at the University of Windsor and a recipient of a 2002 Canadian Policy Research Awards, Graduate Student Prize. His primary research interest has been an examination of suicide among street youth. Using qualitative methods, he has conducted in-depth interviews with street-involved youth in Toronto and Vancouver, and has been involved in policy development and advocacy work based on this research. He is completing his clinical internship with the Yale Department of Psychiatry in New Haven, Connecticut.

Suicide among street youth is a major problem in North America with about one to two million youths on American and Canadian city streets (Emblach, 1993). Suicide attempts among these young people occur at rates over 100 times that of the national average (Adlaf et al., 1996). Completed suicide rates are at least 10 times that of the national average (Hwang, 1999), and general mortality rates are about 40 times that of other youths their age (Roy et al., 1998). Driven by this bleak picture and the observation that the few papers written on the topic of street youth suicide were very limited descriptive studies divorced from the contexts and experiences of street youth, I pursued this line of research in my graduate studies. Starting in 1998, I conducted 117 in-depth interviews on the topic of suicide with young people living on and making a living from the streets of Toronto and Vancouver (Kidd, in press; Kidd, 2002; Kidd and Kral, 2002).

In my research, I did something seldom done in street youth research and never done with a focus on suicide among street youth: I asked the youth for their stories, for their views on what was happening, and what they wanted me to do to help.

This approach was empowering for the participants and yielded a rich array of data grounded in the socio-cultural and personal experiences of street youth. Elements emerged that had previously received little or no attention in the suicide literature and minimal attention in the general street youth literature.

Of the 117 youths that I interviewed, 72 were young men and 45 were young women ranging in age from 14 to 24 with an average age of 20. Generally, these were young homeless people, unemployed with few having completed high school, who made their living through activities such as pan handling, squeegeeing, and the sex trade. Interviews lasted about an hour, were tape recorded and transcribed. Transcripts were later analyzed using a qualitative content analysis procedure that drew out categories and themes that ran through the narratives. From these categories and themes, a picture emerged of the various factors and processes involved in the high levels of suicidal behaviour among these youth.

Abusive and disrupted childhood experiences were a prominent feature in the participants' descriptions of their pasts and in their discussion of the experiences that left them feeling suicidal. Abuse and neglect were central to the narratives of half the youth who made money pan handling and were homeless, and abusive pasts (particularly sexual abuse) were described by three quarters of the youth involved in the sex trade. Themes of feeling trapped, worthless, lonely and hopeless ran strongly through these narratives. This finding was consistent with the literature where high rates of domestic violence, poverty, disrupted home and



school lives, abuse and neglect are commonly found in the backgrounds of street youth (Maclean et al., 1999).

*Home was my dad molesting me and my mom on coke. And my dad leaving and my mom's boyfriends molesting me and my mom on coke. Same trip. I used to get beat a lot when I was a kid. Home was rough. Home was poor. My mom was like bringing tricks home and stuff and shit and fucking up big time. I don't know...my aunt killed herself when I was three. I have really morbid dreams sometimes too, like I see people dying and it is like [crying]... oh shit.... It's pretty hard to forget.*

A central category that emerged in the participants' narratives, and something absent from virtually all the street youth literature, is the profound effect social stigma has on the lives of many of these youth. They described a daily barrage of cruel comments, disgusted glances and numerous experiences with assaults, being denied jobs and apartments, and police brutality. This constant process of denial and dehumanization was a major part of the "trap" of street life and a contributing factor to suicidality.

*With certain people, they go through life living on the street. They get so much disrespect from people going by them and going like: "Why don't you get a fucking job?" And all that shit, right. And they are going, "How am I supposed to get a job without an education? How am I supposed to get a job when people look at me and shoo me away?" There are so many reasons that people are on the streets. And there are so many people that just won't give us a break. Some kids take it directly to heart. They start getting so depressed, because of all the bullshit they hear from people walking by*

*them. Telling them to go get a job or telling them: "Get the fuck out of here; you don't belong here." They get so depressed that they think their life isn't worth it. And they start doing suicidal shit. The suicidal people out there, they have been out here quite a while, and they have just got to the point where they don't care anymore, because other people don't care. And they have got this idea in their head that if others don't care why the hell should I.*

Drug abuse and addiction, according to over half of those interviewed, was a major problem in their lives and related to suicide, though it must be emphasized that drug abuse is an outcome of numerous social and psychological problems and is not the central problem, as is often portrayed in popular media. Many street youth suffer from addictions that contribute

*The suicidal people out there, they have been out here quite a while, and they have just got to the point where they don't care anymore, because other people don't care. And they have got this idea in their head that if others don't care why the hell should I.*

to being trapped on the streets and feeling hopeless within a social milieu that can be manipulative and superficial. Additionally, many participants described a "slow suicide" in which they gave up and placed themselves in dangerous situations and suffered progressively more severe overdoses. While drug use has been previously linked to suicide and depression among street youth (Rotheram-Borus, 1993), the potential for drug abuse to be a form of suicide has not.

*I've known people who have had it hard on the street and have tried to kill themselves or are killing themselves by prostituting and smoking crack and*

*drinking too much. They are killing themselves slowly. Trying to ease the pain. It may not be, "oh, I am going to slit my wrist," like some people I know have done. It is a slower burn...almost more painful. You see them waste away. Completely waste away all of the time.*

Trauma due to violence on the streets and the stress of being impoverished emerged in the narratives as being strongly linked to suicide, particularly among sex trade workers. Poverty was described as "making everything worse," and experiences with violence on the streets were linked with grief due to the loss of friends and feelings of worthlessness and powerlessness following assaults. Street victimization is common, traumatic and has been linked to depression, substance abuse and conduct problems (Whitbeck

et al., 2000). In the present work, the connection to suicide was made explicit and the traumatic nature of the sex trade for many youth was prominent.

*A lot of the suicides come from the cheap prostitutes, because every time you do it, because I do it, every time you do it, it eats a piece of you up. You are sitting there going, some dirty old man wants me to have sex with him, and I don't want to do this, but I need the money, for this and that. Some kids think it is a big joke down there. It is not a big joke, a lot of people do really sick and nasty things to you. You feel so violated, that it eats you away slowly.*

The central theme in the suicide narratives was the experience of being or feeling trapped. This experience was strongly tied to their feeling worthless, alone and hopeless. For these youths, being trapped meant being unable to reduce negative feelings and unable to escape intolerable situations. Suicide was an escape from being “stuck,” “in a rut,” from the “trap.” Being trapped and becoming suicidal was described as a process. Young people would escape or be thrown out onto the streets, and gradually get drawn into a position that becomes increasingly physical and emotionally painful and distressing. This reaches a point where there appears to be no other way of ending the suffering other than death. According to the youth I spoke with, the situations and problems that produce a trapping effect are drug addiction, a lack of social/government resources, societal prejudice/oppression, and a social context on the street that is not supportive of getting “un-trapped.” Of the homeless and panhandling youth I spoke with, 46 percent reported having made at least one suicide attempt. The suicide attempt rate for sex trade-involved youth was 74 percent.

*Suicide on the streets is...the last way out basically. I've thought of suicide but I haven't actually tried it while I was on the streets, but that was my own reasons...the only way out. There is nowhere left to turn. You don't have foster care. You don't have the government to turn to. You can't turn back to your parents. You don't have anyone to turn to. And basically...after a while of living on the streets your dreams begin to fade.*

As daunting and disheartening as many of these young peoples' experiences are, there is a great deal

of strength and resourcefulness on the streets. Many youth work hard to value themselves, build a sense of agency, build hope and learn from having survived extremely adverse conditions.

The policy implications of this research fall in five major categories. First is the need to protect Canadian youth in the home since most street

*Finally, steps should be taken to combat the pervasive social stigma faced by these youth. Rather than dismissing them as squeegee kids and prostitutes and criminalizing their behaviour, there is a need for recognition of our own degree of responsibility in social policy and public statements.*

youth run away or are thrown out of abusive environments. This will mean providing greater resources to agencies, such as Children's Aid Societies and schools, to catch abuse and neglect early, and the provision of mental health treatment to youth who have suffered in such environments. Second, training and education programs for street youth need to be developed, which can improve their sense of self-worth and make them better able to find employment. Third is the pressing need for the development of affordable housing readily available to vulnerable youth. Fourth, given the mental and physical health problems of many street youth, better access to health care and mental health treatment is desperately needed. Finally, steps should be taken to combat the pervasive social stigma faced by these youth. Rather than dismissing them as squeegee kids and prostitutes and criminalizing their behaviour, there is a need for recognition of our own degree of responsibility in social policy and public statements.

## References

- Adlaf, E.M., Y.M. Zdanowicz and R.G. Smart (1996) “Alcohol and Other Drug Use among Street-Involved Youth in Toronto,” *Addiction Research*, 4: 11-24.
- Emblach, H. (1993) *A One-Way Street? A Report on Phase I of the Street Children Project*, Geneva: World Health Organization Programme on Substance Abuse.
- Hwang, S. (1999) “Mortality among Homeless Men in Toronto, Ontario,” paper presented at the 22nd Annual Meeting of the Society of General Internal Medicine, San Francisco, CA.
- Kidd, S.A. (in press) “Street Youth Coping and Interventions with Street Youth,” *Child and Adolescent Social Work Journal*.
- (2002). “A Qualitative Analysis of Street Youth Suicide,” article submitted to the *Journal of Adolescent Research*.
- Kidd, S.A. and M.J. Kral (2002) “Street Youth Suicide and Prostitution: A Qualitative Analysis,” *Adolescence*, 37: 411-430.
- Maclean, M.G., L.E. Embry and A.M. Cauce (1999) “Homeless Adolescents' Paths to Separation from Family: Comparison of Family Characteristics, Psychological Adjustment, and Victimization,” *Journal of Community Psychology*, 27: 179-187.
- Rotheram-Borus, M.J. (1993) “Suicidal Behavior and Risk Factors among Runaway Youths,” *American Journal of Psychiatry*, 150: 103-107.
- Roy, E., J.F. Boivin, N. Haley and N. Lemire (1998) “Mortality among Street Youth,” *Lancet*, 352: 32.
- Whitbeck, L.B., D.R. Hoyt and W. Bao (2000) “Depressive Symptoms and Co-occurring Depressive Symptoms, Substance Abuse, and Conduct Problems among Runaway and Homeless Adolescents,” *Child Development*, 71: 721-732.



# Analyzing Public Support for North American Integration

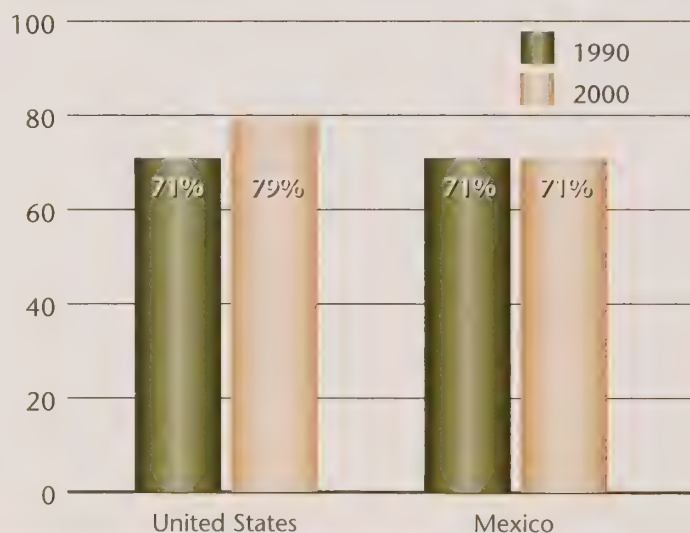
*To better understand public attitudes toward North American integration in Canada, the United States and Mexico, the Policy Research Initiative asked Neil Nevitte, Professor in the Department of Political Science at the University of Toronto, to conduct a longitudinal study using data from the World Values Survey (WVS).*

The last 15 years have witnessed a considerable increase in the economic integration of North America. Undoubtedly, this process has had an important impact on this continent's well-being. Understanding public attitudes toward this state of events offers a sense of the potential impetus for further integration. Do Canadians, Americans and Mexicans support closer economic ties? How did the level of support change during the 1990s? How can we account for the structure of public attitudes toward economic integration? Has the experience of increased

economic integration in turn generated support for closer political integration? Answering these questions may give us a sense of where North Americans, generally, and Canadians, in particular, are headed.

To better understand public attitudes toward North American integration in Canada, the United States and Mexico, the Policy Research Initiative asked Neil Nevitte, Professor in the Department of Political Science at the University of Toronto, to conduct a longitudinal study using data from the World Values Survey (WVS). Nevitte's final research report, *North*

**FIGURE 1:**  
**Canadian Support for closer economic ties  
with the United States and Mexico:  
WVS 1990-2000**



Question: "In your opinion, should Canada have closer or more distant economic ties with the US/Mexico? Much closer, somewhat closer, somewhat distant or much more distant."

Note: 'Much closer' and 'somewhat closer' were combined into one category, as well as 'somewhat distant' and 'much more distant'. 'Don't Knows' and 'Refused' are excluded from the analysis.

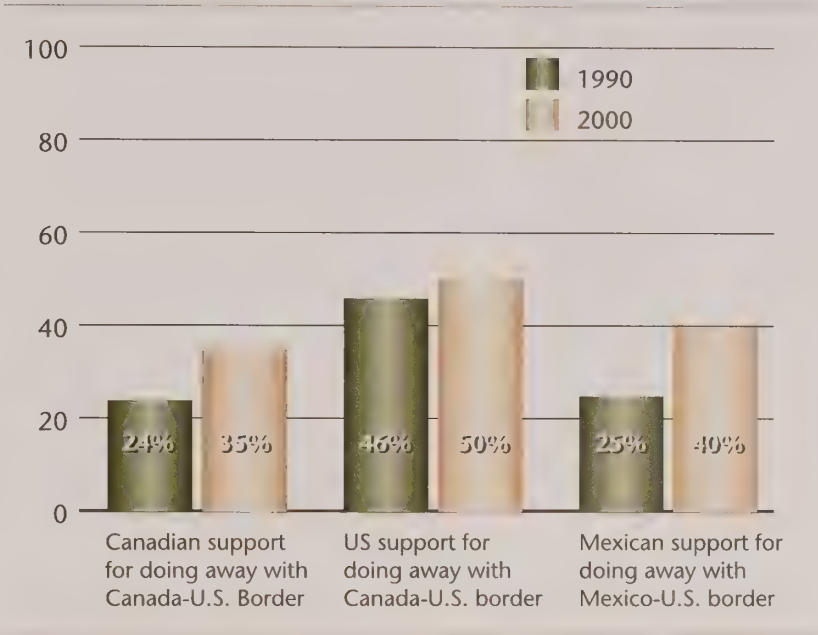
World Values Surveys (Canada) 1990, 2000

*American Integration: Evidence from the World Values Survey 1990-2000*, presents some intriguing findings.

WVS data (see figure 1, for example) suggest that in 2000 there were strong levels of support among Canadians and Mexicans for closer economic ties with the United States. This represented a significant increase from 1990 levels. Over the same period, American support for closer economic ties to both Canada and Mexico remained relatively stable and highly favourable.

The survey results also shed some insight into the structure of public attitudes toward closer economic integration and how these views might be explained. In his report, Nevitte tests the support for four prominent theoretical explanations for variations in public attitudes. Structural explanations suggest that public attitudes may depend on whether one belongs to a segment of the population that has either benefited or lost out as a result of the integration process, in which case support or opposition to closer economic ties should vary with socio-demographic characteristics. Explanations based in classic integration theory might suggest that the experience of increased volumes in trade and contact may have, in turn, engendered higher levels of mutual trust and a convergence in values. A third possibility is that increased global communication, social mobility and education levels may have fostered increasingly cosmopolitan attitudes and identities that are more open to stronger ties with others. Finally, shifts in ideological perspectives may be a key explanation of public support for closer economic

**FIGURE 2:**  
**Support for “doing away with the border”**  
**between Canada and the United States,**  
**Mexico and the United States:**  
**WVS 1990–2000**



Question: “All Things considered do you think we should do away with the border between the United States and Canada? Favour or Oppose.”

Note: ‘Don’t Knows’ and ‘Refused’ are excluded from the analysis.

Source: World Values Surveys (Canada) 1990, 2000.

ties. Some proponents of this perspective might suggest it was no mere coincidence that the North American free trade agenda arose at a time when public support for big government had softened and moved toward a greater enthusiasm for market-based governance.

The WVS data provide varying degrees of support for each explanation. For example, in looking at Canadian support in terms of socio-economic factors, one finds that education and income emerge as important

predictors of attitudes toward closer economic ties with the United States. Those with higher levels of education and income were significantly less supportive of closer ties than their less educated and lower income counterparts. Second, there is a strong correlation of trust with support for closer ties; those Canadians who trusted Americans completely were five times more likely to support closer economic ties than those who did not trust Americans at all. Interestingly, the data reveal that strong levels of



national pride among Canadians do not present an obstacle to support for closer economic ties. Indeed, there is even evidence of a modest positive relationship between national pride and support for economic integration. Finally, one finds that ideological orientations are the strongest predictors of support for closer economic ties. Those Canadians on the far right, those who are satisfied with democracy, and those with materialist values are far more likely to support closer economic ties with the United States. Canadian support for closer ties with Mexico is structured similarly with the notable exception of ideological self-placement: those on the left are far more likely to support economic integration with Mexico than those on the right.

Given the high levels of support for economic integration in North America and the experience of closer economic ties over the last decade, what might this mean for political integration? WVS data (presented in Figure 2) seem to represent a striking increase in support for political integration in all three countries from 1990 to 2000. Looking at the Canadian data, it is perhaps unsurpris-

ing that those who favour closer economic ties generally are more positively disposed to eliminating the border with the United States. What is particularly interesting to note in the Canadian case, however, is that a

hand, a strong sense of national identity is a significant predictor of opposition to closer political integration. Investigating the potential tensions in these two orientations may reveal important indications

*Interestingly, the data reveal that strong levels of national pride among Canadians do not present an obstacle to support for closer economic ties. Indeed, there is even evidence of a modest positive relationship between national pride and support for economic integration.*

high level of national pride is a strong predictor of opposition to eliminating the border. This stands in marked contrast to economic integration attitudes where national pride is a modest predictor of support for closer relations.

These results are intriguing and, as Nevitte notes, worth further research. In terms of the Canadian data, the impact of national identity on the future of North American integration deserves greater exploration. The WVS data suggest the common perception that Canadian nationalists necessarily oppose greater economic integration appears to be false. On the other

of where Canadians are prepared to take North American integration.

For more information on Neil Nevitte's report, *North American Integration: Evidence from the World Values Survey 1990-2000*, please contact Frédéric Pilote of the Policy Research Initiative [f.pilote@prs-srp.gc.ca](mailto:f.pilote@prs-srp.gc.ca).

# Promising Avenues in Integrated Decision Making for Sustainable Development

**Matthieu Mellon**  
Policy Research Initiative

*Without a doubt, the most important factor in implementing sustainable development principles is to plan for the environmental, social and economic impacts of public policies.*

Implementing sustainable development is still a major challenge for governments today. Despite commitments made at the 1992 Earth Summit in Rio, progress remains modest at best in most countries around the world. Deforestation, the degradation of arable land, a decrease in biological diversity, climate change and the increase in socio-economic inequities in many parts of the world present enormous challenges in times of sustained demographic growth and the globalization of trade.<sup>1</sup>

Increasingly, governments and experts in various fields are turning to governance as a way of explaining problems in implementing sustainable development principles and of finding possible solutions. Have our institutions adapted to meet the challenge of sustainable development? In 1987, the Brundtland report noted that government institutions tended to be fragmented, to operate independently and to have closed decision-making processes.<sup>2</sup> Over the past 10 years, several governments, including Canada's, have established many institutions and mechanisms to promote integrated decision making. What does the research say about these governance models and their effectiveness? Is there an analytical framework for evaluating them?

## The Keys to Decision Making for Sustainable Development

The Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) working group on sustainable development and governance recently published a document entitled "Improving Policy Coherence and Integration for Sustainable Development: A Checklist."<sup>3</sup> Drawing on five case studies and the opinions of a forum of experts, the report offers

some 30 criteria to help public decision makers adopt a coherent and effective approach to sustainable development. Some of the criteria, supported by examples from countries at the forefront of sustainable development, may offer possible solutions to the problems encountered by the Canadian government.

## A Common, Long-Term Vision

To begin with, sustainable development has to be part of a common, long-term vision that is held by government and shared with other stakeholders in society. All parties must have a clear idea of what sustainable development is, its principles must be operational, and its advantages must be demonstrable. In 1989, the Netherlands brought forward its National Environmental Policy Plan. The goal of the Plan was to make sustainable development attainable within one generation. One of the first major efforts at long-term planning, it is also notable for creating mechanisms for stakeholder participation and program evaluation tools and, in particular, for setting quantitative objectives with fixed deadlines.

Two main lessons can be drawn from the Dutch experience: setting national objectives enabled various ministries to implement joint policies, and identifying clear, long-term objectives encouraged innovation and led to the development of several complementary policies (e.g., the negotiation of agreements with industry). This national plan, which is renewed every four years, could be a useful guide for Canada.

## Leadership and Co-ordination

Next, firm political commitment must foster strong leadership at the highest levels of government. Government



decision makers must maintain a sense of urgency in the face of long-term challenges. In Canada, as in most other countries, keeping the complex issue of sustainable development at the top of the policy agenda can be difficult, and recent concerns over security do not make the task any easier.

However, some institutional innovations seem promising. In the United Kingdom, 20 “green ministers” (usually secretaries of state) are responsible for identifying the environmental impact of each ministry’s operations, improving ministry performance in terms of sustainable development and reporting to the Environment Committee.<sup>4</sup> They exercise collective and individual leadership and are responsible for coordinating activities within their respective ministries and for all of government when they meet as a Cabinet sub-committee. The European Union integrated the principles of sustainable economic growth that respects the environment in its Treaty on European Union, and it launched a series of meetings aimed at integrating sustainable development principles in nine separate sectors.

### Proactive Decision Making

Without a doubt, the most important factor in implementing sustainable development principles is to plan for the environmental, social and economic impacts of public policies.

Since 1999, Canadian federal departments must complete a strategic environmental evaluation of the plans, policies and programs that may have significant environmental impacts and must be submitted for ministerial or Cabinet approval. This Cabinet directive is seen as an important tool in proactively assessing the environmental impacts of government activities.

This type of tool has been extended to the budget process in some countries, such as Denmark, which has been conducting environmental evaluations of its budget for more than five years. Preliminary results indicate that, with this approach, the economic efficiency of environmental policies can be analyzed, and policies can be made to perform better economically without affecting the environment in a negative way. The strategic environmental analysis of the budget required the ministries concerned to exchange information, and it encouraged the sharing and use of common analytical tools (such as cost-benefit analytical methods).<sup>5</sup>

### Performance Reporting and Measurement

Effective reporting mechanisms and precise, thorough performance indicators are the only way to truly measure the progress made in implementing sustainable development, both in government and in society in general. In this last respect, many countries have developed, in addition to traditional economic indicators, indicators to measure the state of natural, social and human capital.

In Canada, the National Round Table on the Environment and the Economy is to submit a report in the coming months proposing the creation of five to ten indicators for the environment and sustainable development. Other countries and several Canadian provinces have, in general, developed more indicators, which place greater emphasis on the social aspect of sustainable development.

### What Should Canada Do?

Our thinking on governance models for sustainable development has

evolved a great deal over the past three or four years. Through the work of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development and ongoing departmental discussions through the Interdepartmental Network on Sustainable Development Strategies, the Canadian government is now well versed in the strengths and weaknesses of existing mechanisms. It must be noted that the federal structure of the country also adds to the challenge of implementing sustainable development.

While the experiences of other countries offer promising and innovative approaches to increasing integrated decision making, we know very little about the actual impact of these tools and models. Some useful findings would likely emerge from a comparative research program that examines the results of experiments in countries that are more advanced in sustainable development governance.

### Notes

- 1 United Nations Environment Programme, *Global Environment Outlook 3, GEO-3* (London: Earthscan, 2002) and the United Nations Development Programme, *Human Development Report 2002*. Available at <http://www.undp.org/hdr2002>.
- 2 World Commission on Environment and Development, *Our Common Future* (Oxford: Oxford University Press, 1987).
- 3 OECD, *Improving Policy Coherence and Integration for Sustainable Development: A Checklist* (2002). Available at <http://www.oecd.org/pdf/M00035000/M00035366.pdf>.
- 4 For more information on the United Kingdom’s green ministers and their overall approach to sustainable development, please see <http://www.sustainable-development.gov.uk/sdig/index.htm>.
- 5 OECD, *Policies to Enhance Sustainable Development* (Paris, 2001).

# The Cost of Climate Policy

**Mark Jaccard,  
John Nyboer,  
and  
Bryn Sadownik**

*The book also guides policy design by describing recent, innovative policy experiments that provide long-run signals to producers and consumers without the dramatic increases in average energy prices that politicians are understandably reluctant to impose.*

Mark Jaccard is a professor in the School of Resource and Environmental Management, Simon Fraser University. He is also Director of the Energy and Materials Research Group. John Nyboer is Executive Director of the Canadian Industrial Energy Efficiency Data and Analysis Centre and Research Director of the Energy and Materials Research Group. Bryn Sadownik is a research associate in the Energy and Materials Research Group. They co-authored *The Cost of Climate Policy*, published last year by UBC Press for which they received one of the two Outstanding Research Contribution Awards as part of the 2002 National Policy Research Conference. They present here an overview of their book.

Addressing climate change risk is a major environmental challenge, yet advocates and even experts disagree on the costs and lifestyle impacts of reducing greenhouse gas (GHG) emissions. One side argues that a concerted effort to reduce GHGs will launch a new era of technological innovation, productivity gains and job creation, while the other argues that economic output will decline and unemployment rise. The public and politicians don't know whom to believe. Two major factors cause these contrasting cost estimates.

First, analysts apply different definitions of cost. One group only looks at the financial cost differences between technologies that provide the same service, such as efficient light bulbs versus inefficient light bulbs, transit versus cars and windmills versus coal plants. More energy-efficient technologies and switching to low-GHG energy sources usually have a high investment cost, but this is offset by a lower operating cost. Thus, the widespread adoption of these technologies would reduce GHGs at what appear to be modest costs and, in some cases, financial

benefits. The other group notes that competing technologies are not always perfect substitutes. Lighting from a compact fluorescent light bulb differs from that of an incandescent and, because of its higher price, presents a greater financial risk from accidental breakage or early failure. For various reasons, most commuters prefer private vehicles to public transit. A windmill is not as dependable as a coal plant for generating power when needed. Because of differences like these, the full cost of adopting low-GHG technologies should include both financial cost differences and the extra risks and losses in value that consumers and businesses associate with switching to low-GHG technologies. Using this approach, GHG reduction appears costly.

Second, reducing GHGs is a long-run objective that requires years and even decades of effort over a period during which technologies and consumer preferences will change; but the direction of change is uncertain. One set of assumptions about technologies and preferences leads to low costs of GHG reduction, while an alternative set leads to the opposite conclusion. Will energy intensity increase with growing demand for larger and more powerful personal vehicles, instant-on electronic equipment, air conditioning, patio heaters and as yet unknown energy-using devices? Or, will businesses develop and consumers embrace a new generation of inexpensive, low-GHG technologies?

Using Canada's Kyoto target as a focal point, this book quantifies how divergent cost definitions, and different assumptions about the uncertain evolution of technologies and preferences lead to contrasting estimates of the cost to Canadians of reducing



GHG emissions. However, the book goes beyond this aggregate cost estimate — which is where most studies stop — to detail the changes in technologies and lifestyles necessary for Canadians to hit a target, such as Kyoto. Major actions, detailed on a sectoral and regional basis, include:

- energy efficiency improvements in all buildings, production processes, heating devices, vehicles, appliances and electronic equipment;
- increased use of renewables, municipal waste and natural gas in electricity generation;
- switching toward ethanol and some hydrogen in vehicles;
- evolution of urban form and transportation infrastructure that encourages reduced personal vehicle use;
- penetration of low-GHG technologies in all aspects of industry;
- development of technologies that separate and store CO<sub>2</sub>; and
- changes in forestry and agricultural management practices.

These actions are costed using a hybrid approach (the CIMS model) that bridges the cost definition dispute by combining the full potential for technological change with the inertia resulting from current business and consumer preferences. According to base case modelling assumptions, if a GHG cap and tradable permit system (or GHG tax) were applied nationwide to achieve the Kyoto target of six percent below 1990 emissions by 2010, the permit price (or tax) would be about \$120/tonne CO<sub>2</sub>. For Canadian households, this translates into consumer price increases for electricity

of 2 to 85 percent (depending on the region and pricing policy), natural gas of 40 to 90 percent, and gasoline of about 50 percent. These significant price increases reflect the cost of motivating action but, if permit auction (or tax) revenue were refunded to Canadians in proportion to their initial payments, the total cost impact would only be the incremental cost of switching to low-GHG technologies. This cumulative present value cost of \$45 billion reduces economic growth by three percent by 2010, the equivalent of a one-year recession. (These results match estimates for the United States calculated with that government's NEMS model, which uses a similar hybrid approach.)

In the dispute over the definition of cost, these results are closer to the high cost estimates, because they include the value losses of businesses and consumers, while the Kyoto time frame is too short for the significant technological innovations and preference changes that can lower costs in the long run. The slow turnover rate of most equipment stocks inhibits the penetration of many low-GHG technologies by 2010, even if policies were launched in 2000 as assumed in this study.

How does this book contribute to Canada's debate about Kyoto ratification or the negotiation of an alternative national target? The book shows that Kyoto's tight time frame results in relatively high costs (that increase with each year of inaction). However, Canada can fulfill some or almost all of its Kyoto commitment by purchasing reduction credits from other countries at a price that may be as low as \$10/tonne CO<sub>2</sub> according

to most experts, and this is what the Canadian government intends to do as part of its Kyoto implementation plan. The cost curve in this book shows the costs associated with each level of domestic reduction, so different combinations of domestic actions and international purchases can be summed to produce a single national cost estimate.

The book also guides policy design by describing recent, innovative policy experiments that provide long-run signals to producers and consumers without the dramatic increases in average energy prices that politicians are understandably reluctant to impose. Tradable GHG permits (or a GHG tax) drive GHG reduction by increasing the price of different forms of energy in step with their CO<sub>2</sub> intensity. Applied only moderately — as is likely — such policies will not drive the fundamental innovation that is needed in the long run. Market-oriented, technology-specific regulations, in contrast, require a minimum market share for dramatic innovations — renewable electricity generation, zero emission vehicles — but allow producers sufficient time and flexibility to lower long-run costs. Also, because the high initial costs of these innovations are blended with the lower cost of conventional products, the prices seen by consumers do not change dramatically, thus improving the prospects of political acceptability. These types of policies can and should be quickly adopted as it is only through such relatively low-cost experimentation that uncertainty, and endless debate, about GHG reduction costs will be reduced over time.

# A Basic Income for All

**François Blais**  
Université Laval

*An unconditional income would be more effective against poverty since it would be paid to unemployed and employed persons and would avoid the negative impacts of traditional income support policies.*

François Blais is a tenured professor in the Faculty of Political Science at Université Laval and one of the two winners of Outstanding Research Contribution Awards presented at the 2002 National Policy Research Conference. In this article, he outlines the issues in his book *Ending Poverty: A Basic Income for All Canadians*, published in 2002 by James Lorimer.

**T**he main purpose behind the book, *Ending Poverty: A Basic Income for All Canadians*, is to help an informed but not necessarily expert public to better understand the various aspects of this proposal to reform our welfare state. While many well-known organizations and intellectuals support the concept of a basic income, most people regard it with scepticism.

The universal basic income (guaranteed minimum income or citizen's income) is paid to each citizen unconditionally and is non-withdrawable. In principle, introducing it should lead to a greater integration of taxation and transfers to citizens, a more simplified welfare state, and broader and more complete protection by the social safety net.

The book is divided into three parts. The first reviews the limitations of current forms of income security. Their shortcomings are well known. They are complicated, act as a disincentive to employment and marginalize recipients. There is a lack of integration, especially between assistance to the unemployed and the working poor. They lead to various "traps" that discourage initiative and compartmentalize recipients. In this context, the universal basic income really looks like a radical alternative to the "social assistance" and "targeted" approaches of the anti-poverty policies

of the past two decades. An unconditional income would be more effective against poverty since it would be paid to unemployed and employed persons and would avoid the negative impacts of traditional income support policies.

The second chapter focusses more on theory and sets out the main economic and ethical arguments for a universal basic income in modern Western societies. A credible social policy must try to reconcile two central values: efficiency and equity. The Canadian welfare state managed to do so fairly well after World War II, but is now running out of steam and lacking in vision. The economic justifications for a universal basic income are many and varied, most notably administrative simplicity, a more equitable sharing of the tax burden, the urgent need to support activities that are low paying but socially useful, and greater flexibility in the organization of work. The book also focusses on ethical arguments since the main objections to this type of reform stem from deep moral differences. The idea of a universal basic income divides both the left and right, often for similar reasons. It is often suggested that the basic income would not respect the "worth ethic" or that it may run contrary to the requirement for "reciprocity" that is a fundamental of society. The book explores these and other objections, maintaining that the "right to work" as well as the right to require some type of social commitment from each citizen are not compromised by the basic income. On the contrary, it could help to support these rights. The book also examines social justice issues and offers clear reasons why each citizen should be able to count on a concurrent basic income that



would offer choices in life. The place of such a mechanism in relation to other forms of social solidarity is also clarified.

The third chapter examines the important issue of the feasibility of a universal basic income in Canada. This is not a new proposal, and respected task forces have already

implementation would have major redistributive impacts, some of which could negatively affect a sizable section of the population. This is due mainly to the fact that in a society such as ours, where there are already transfers to citizens, melding a wide range of mechanisms into one system would have its winners and its losers. It is for ethical, not financial, reasons

*The cost to taxpayers is the same and probably even lower than its targeted and more administratively restrictive counterpart.*

recommended it in the past. However, reforms stalled and, in recent years, there has even been an erosion of universal income security mechanisms in favour of targeted programs. The cost of implementing the basic income is regularly cited as the main argument against its introduction. However, the many debates over cost usually fail to recognize the very different circumstances at play. This type of mechanism should finance itself by progressively replacing various programs and by an "income effect" typical of all universal mechanisms. According to this effect, the poor, not the rich, would be the main beneficiaries of the basic income. The cost to taxpayers is the same and probably even lower than its targeted and more administratively restrictive counterpart. This does not mean that it would be easy to introduce. Rapid

that I, like many other contemporary defenders of the basic income, opt for a gradual introduction of this policy, which involves a transition period for administrative as well as political reasons. Other more radical scenarios are conceivable, but the book presents the reasons for choosing a partial introduction, which would also have the advantage of costing the government nothing.

In summary, the universal basic income can be seen as a full alternative to the strategy of employment grants that governments have increasingly favoured in recent years. There is another way to support employment, especially more precarious and less well-paid employment. And that is to guarantee from the outset that each citizen is financially secure enough to accept or keep such a job.

# The Tools of Government: A Guide to the New Governance

**Lester M. Salamon, ed.,**  
(Oxford: Oxford University Press,  
2002), xii, 669 pages.

**Reviewed by**  
**Roderick A. Macdonald**  
F.R. Scott Professor  
of Constitutional  
and Public Law  
Faculty of Law,  
McGill University

...The Tools of  
Government stands as a  
beacon for public and private  
institutions embarking on the  
governance endeavour...

For the last 50 years, what is now known as the “legal process” approach has reigned as the outstanding indigenous contribution to legal theory in the United States.<sup>1</sup> While initially focussed on problems of domestic governance, during the 1990s process theory was reinvigorated and reoriented by the burgeoning set of institutions, procedures and norms of international legal regulation.<sup>2</sup> For process theorists, “law is the enterprise of discovering and deploying processes of social ordering to promote ends accepted as valid by society.”

The architects of the process conception of law were professors at the Harvard Law School. In 1949, Lon Fuller published a text entitled *The Problems of Jurisprudence*,<sup>3</sup> the last chapter of which was devoted to the study of what he came to call “eunomics” — the theory of “good and workable social arrangements.” He pursued this inquiry for over 30 years in several other essays — notably on contract, adjudication, mediation, custom, managerial direction and legislation. Together, they were meant to provide a menu of the forms and limits, the potential and perversions of each of the key processes of social ordering found in democratic societies.<sup>4</sup>

Fuller was not the only legal scholar at Harvard to puzzle about the principles and processes of social ordering, and their optimal use in the pursuit of public policy. In 1958, Henry M. Hart and Albert Sacks published a tentative edition of a course book on which they had been working for a decade: *The Legal Process: Basic Problems in the Making and Application of Law*.<sup>5</sup> Hart and Sacks believed that each legal institution — courts, legislatures, agencies — had a special competence

for handling problems of social organization. The task of the jurist to ensure the appropriate allocation of tasks to these institutions to best achieve desired social purposes.<sup>6</sup>

A common theme of Fuller and Hart-Sacks’ postwar collections was that institutional arrangements for the management of social tasks are not infinitely pliable. Some legal forms and processes are better suited to addressing some types of public problem than others. Two decades later, this realization spawned a radical reconception of the aims and objectives of the “access to justice” movement. Scholars of civil disputing began to consider alternative sites besides courts and alternative modes besides adjudication of resolving conflict — conciliation, negotiation, mediation, arbitration, etc. For alternative dispute resolution (ADR) specialists, the idea was that finding the right disputing process will inevitably produce socially preferred outcomes.<sup>7</sup>

In a similar vein, the criminal law regime came under critical scrutiny. New procedural models, such as sentencing circles, and substantive conceptualizations, such as restorative justice, took their places beside traditional adversarial hearings and repressive sanctions.<sup>8</sup> At about the same time, public law scholars took up the challenge of theorizing procedural fairness, spurred by a judicial recognition that administrative governance occurred in multiple modes besides adjudication.<sup>9</sup> Achieving effective and just governance in diverse agency processes and, more broadly, in diverse forms of business organization and diverse contexts of associational life, emerged as a central concern of process theorists in both public and private law domains.<sup>10</sup>



The 1980s also saw the flourishing of a “law and economics”-inspired public law literature focussed on the “choice of governing instrument.” From the early essay by Michael Trebilcock et al., *The Choice of Governing Instrument*<sup>11</sup> through critical research studies published for the Macdonald Royal Commission on Canada’s Economic Prospects,<sup>12</sup> debate was engaged about the efficiency of different forms of governance. The Canadian Institute for Advanced Research funded an interdisciplinary law and society program that generated two collections of essays: *Sanctions and Rewards in the Legal System*<sup>13</sup> and *Securing Compliance*,<sup>14</sup> meant to explore the legal challenges of regulatory management.

In a manner paralleling the scholarly convergence of public regulatory law and the theoretical work of Fuller, and Hart and Sacks on institutional design, students of public administration have been pursuing numerous new paradigms of governance. Since the 1970s, the editor of the collection under review has been puzzling about how best to organize collective action to address public problems.<sup>15</sup> In this continuing intellectual enterprise at the intersection of public law and public administration, *The Tools of Government* stands as a signal achievement. While I do not propose to review the contents of the book in detail, I should nonetheless like to suggest four reasons for my effusive conclusion.

First, as reflected in chapters 1 and 16 to 22, the collection is explicitly theoretical. Just as mainstream public law scholarship has moved beyond sophomoric fascination with instrument choice and reinventing government as sanitized surrogates for a politics of deregulation and

privatization, so too the new governance paradigm set out in this collection is far more sophisticated than approaches like the new public management. The central characteristics of the new paradigm are: it understands governance as a collaborative endeavour between state, citizen and intermediaries; it acknowledges that governance is not self-executing; and it recognizes that government often works best by indirection.

Adherents of the new governance perspective actually go further. They claim that traditional public administration, with its focus on public agencies organized hierarchically, and on delivery programs modelled after the command and control regimes of military bureaucracies, has been gradually giving way to a model of third-party governance in which collaboration with non-governmental actors becomes the key strategy for addressing public problems and pursuing public purposes. The new governance emphasizes tools and instruments rather than agencies and programs; it privileges interdependent networks of institutions and actors over centralized bureaucratic hierarchies; it emphasizes public-private partnerships rather than unidirectional public intervention in market activity; it replaces top-down command and control with negotiation and persuasion as modes of regulation; and it imagines a public service focussed on enablement rather than management. In these new directions, one sees echoes of the critical perspectives characteristic of the new legal process in legal scholarship.<sup>17</sup>

Second, these theoretical claims are tested in a series of carefully elaborated case studies of different instruments

(chapters 2 through 15). Each study follows a standard pattern — defining the tool, patterns of tool use, basic mechanisms, tool selection, management challenges and potential responses, overall assessment, future directions and suggested readings. The tools reviewed are direct government, government enterprises, economic regulation, social regulation, government insurance, information, taxes, charges, tradable permits, subsidies, contracting, loan guarantees, tax expenditures, vouchers, tort liability and purchase of service contracting. In itself this is a remarkably rich inventory of policy instruments. Each reveals the key tensions in governance whenever programs are put into operation. As a matter of institutional design, how does one reconcile statist and deregulatory aspirations, or communitarian and libertarian goals? Each of these chapters denies a rigid separation of the public and the private, and each illustrates why policy makers now reject the simple means-ends dichotomies that have so vexed the literature on the choice of governing instrument in both law and public administration.<sup>18</sup>

Third, the final six chapters address a central insight of the new legal process and institutional design literature. Chapters 16 to 18 focus on managerial capacity, accountability mechanisms and legitimacy concerns in third-party governance. Chapter 19 acknowledges that tool choice is political, not just a *techné*. Chapter 20 directly tackles the relationship between instruments and democracy, asking whether certain tools are more or less apt to build civic capacity, enhance democratic interactive engagement and enfranchise human beings as rational agents.<sup>19</sup> In a final chapter, the general editor concludes there is a knowledge gap

that it seeks to fill — about tools, program design and operational knowledge. He challenges the reader to rethink the role of government, to accept that a neat division of labour between “rowing and steering” is no longer possible. Recasting the metaphor of the new public management literature, he asserts that governments should not always row nor should they always steer. Citizens, governments and third-party intermediaries collaborate through different means, at different times, and in different sites, to render democratically decided purposes into legitimated policy outcomes.<sup>20</sup>

Finally, a strength of this volume is its extensive footnoting and bibliographic apparatus. Notwithstanding the almost complete absence of citations to the strands of legal literature noted in this review, the work is a gold mine of suggestions for further reading and inquiry. I would hope, in any second edition, that the editors reach out to analogous literature in administrative law, civil disputing and legal theory.

For the moment, *The Tools of Government* stands as a beacon for public and private institutions embarking on the governance endeavour — an endeavour best characterized as the iterative public enterprise of identifying goals and objectives, designing policies, selecting processes and instruments, deciding particular programs, targeting sites and systems, and identifying actors by and through which human aspirations and actions may be rendered into achievements and accomplishments.

## Notes

1 For an intellectual history of the legal process approach see Roach, K. (1997) “What’s New and Old About the Legal Process,” *University of Toronto Law Journal*, 47: 363.

- 2 Eskridge, W. and P. Frickey (1994) “*The Making of The Legal Process*,” *Harvard Law Review*, 107: 2031.
- 3 Fuller, L.L. (1949) *The Problems of Jurisprudence* (temp. ed.), Brooklyn: Foundation Press.
- 4 Fuller’s several essays on the economics theme were collected in 1983 in a posthumous volume, *The Principles of Social Order* (K.I. Winston, ed.), first edition (Durham: Duke University Press, 1983); second revised edition (Oxford: Hart Publishing, 2001).
- 5 See Hart, H.M. and A. Sacks, *The Legal Process* (unpublished tentative edition, 1958), as revised and edited by W. Eskridge and W. Frickey (St. Paul: West Publishing, 1993).
- 6 For many followers of Hart and Sacks, and contrary to the economics ideas advanced by Fuller, the logic of legal process also compelled the search for non-political “neutral principles” to constrain judicial activity. See, for example, Peller, G. (1988) “Neutral Principles in the 1950s” *Michigan Journal of Law Reform*, 21: 561.
- 7 The pathbreaking work on models of civil disputing is Sander, F., S. Goldberg and N. Rogers (1992) *Dispute Resolution* (second edition) Boston: Little Brown. See also Roach, K. (1991) “Teaching Procedures: The Fiss/Weinrib Debate in Practice,” *University of Toronto Law Journal*, 41: 247.
- 8 The literature on restorative justice is extensive. For an overview see Cragg, W. (1992) *The Practice of Punishment: Towards a Theory of Restorative Justice*, New York: Routledge.
- 9 See Chayes, A. (1976) “The Role of the Judge in Public Law Litigation” *Harvard Law Review*, 89: 1281. A thoughtful summary of contemporary theorizing of procedural fairness may be found in Bayles, M.D. (1990) *Procedural Justice: Allocating to Individuals*, Dordrecht: Kluwer.
- 10 One of the best collections dealing with public law dimensions of institutional design is published as the “Symposium: Law and Leviathan” (1990) *University of Toronto Law Journal*, 40: 305-686.
- 11 Trebilcock, M.J., D. Hartle, R. Prichard and D. Dewees (1982) *The Choice of Governing Instrument: A Study Prepared for the Economic Council of Canada*, Ottawa: Supply and Services Canada.
- 12 Bernier, I. and A. Lajoie (co-ordinators) (1986) *Law, Society and the Economy*, Toronto: University of Toronto Press, being volumes 46-51 of the collected research studies for the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada. See especially volumes 46 and 48.
- 13 Friedland, M.L. (ed.) (1989) *Sanctions and Rewards in the Legal System: A Multi-disciplinary Approach*, Toronto: University of Toronto Press.
- 14 Friedland, M.L. (ed.) (1990) *Securing Compliance: Seven Case Studies*, Toronto: University of Toronto Press.
- 15 For an earlier iteration of these themes, see Salamon, L. (ed.) (1989) *Beyond Privatization: The Tools of Government*, Washington: Urban Institute Press.
- 16 The parallels between the theoretical concerns of this collection and the institutional design preoccupations of the Harvard legal process approach are apparent in several of the essays published in Witteveen, W. and W. van der Burg (eds.) (2002) *Rediscovering Fuller: Essays on Implicit Law and Institutional Design*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- 17 See the line of scholarship running from Eisenberg, T. and S. Yeazell (1980) “The Ordinary and the Extraordinary in Institutional Litigation,” *Harvard Law Review*, 93: 65 through Minow, M. (1987) “Foreword: Justice Engendered,” *Harvard Law Review*, 101: 10, to Eskridge, W. and G. Peller (1991) “The New Public Law Movement: Moderation as a Postmodern Cultural Form,” *Michigan Law Review*, 89: 707.
- 18 I have attempted to apply this type of analysis in a recent paper analyzing legal policy options that was prepared for the Senate Committee on Illegal Drugs. See Macdonald, R.A. (2002) “The Governance of Human Agency,” unpublished.
- 19 In this respect the concerns of *The Tools of Government* closely track those explored by the Law Commission of Canada in its Strategic Theme: Governance Relationships. See Law Commission of Canada (1998) *Strategic Agenda*, Ottawa: Supply and Services Canada.
- 20 Of course, the model of the tools of government remains statist. The assumption is that governments can often usefully conscript private actors into the regulatory endeavour, not that truly democratic collaboration may involve deference to non-governmental mechanisms of governance. For discussion of “regulatory absence” as a legitimate policy option, see van Praagh, S. (1996) “The Chutzpah of Chasidim,” *Canadian Journal of Law and Society*, 11: 193.



# PREPARING FOR THE RISKS OF THE FUTURE

## PLENARY HIGHLIGHTS FROM THE 2002 NATIONAL POLICY RESEARCH CONFERENCE

**Robert Judge**  
with assistance from  
**Pearl Eliadis,**  
**Jeff Frank and**  
**Paul Halucha**  
Policy Research Initiative

The Policy Research Initiative would like to acknowledge the support of the conference sponsors — the Association of Universities and Colleges of Canada, Bell Canada, Canada's Research-Based Pharmaceutical Companies, the Canadian Institutes for Health Research, Canadian National, EDS Canada, the International Development Research Centre, the Natural Sciences and Engineering Research Council of Canada, the Population and Public Health Branch of Health Canada, the Social Sciences and Humanities Research Council of Canada, and Statistics Canada.

**M**utant genes, new plagues and waves of terrorist attacks: might these risks come to dominate the agendas of our governance institutions in the future? In October 2002, the National Policy Research Conference, organized by the Policy Research Initiative, explored these and other risks that may very well be central to the public policy agenda in the years ahead.

The 2002 National Policy Research Conference consisted of 28 concurrent sessions, 20 learning workshops and five plenary sessions which were largely organized around the three sub-themes of the conference: developments in biotechnology and other areas of transformative science, the spread of infectious diseases and other new challenges to governance, and new issues of geopolitical security. This article highlights some of the material presented in the five plenary sessions that anchored the conference and touches briefly on some common ideas about preparing for future risks, as presented at the conference.

Modern history has witnessed the growth of the ability of governments and, indeed, ordinary citizens to exert more control over their future and the risks they face through prudent management of the present. Indeed, the language of risk has widely spread throughout modern society and now dominates the language of governance. We know that preparation for certain risks, particularly those deemed to be most threatening or challenging, can play a pivotal role in shaping our institutional and governance structures. Resources are most easily mobilized for those issues that are widely identified and accepted as constituting particularly grave risks. Thus, for example, the risks of another world war, of Soviet expansionism,

of nuclear annihilation and of a return to the economic collapse and social devastation of the Great Depression dominated public agendas in the West in the years following World War II.

The 2002 National Conference considered the challenges posed by various risks that may well dominate future agendas. In some ways, the risks examined were extremely divergent in nature. The ability of humanity to intervene fundamentally in the building blocks of life through new developments in biotechnology may be opening up a new world heretofore only dreamed of in science fiction. On the other hand, the potential spread of new epidemics of infectious disease threatens to re-open a chapter in our history that many had thought concluded. The new geopolitical security challenges represented by the 9/11 terror attacks on the United States, not to mention attacks in Kenya and Bali, pose all sorts of uncertainties. Does this new reality represent a need to return to basic principles of national security or does it demand a very different approach from those followed in the past?

Despite the differences in these issues, we must also note a number of similarities. The scale of each is literally global, both in terms of the threat and any possible solutions. Each involves complex phenomena, voluminous amounts of often conflicting information, new developments in science and technology (as in new forms of biotechnology, medicine and weapons of mass destruction), stretched public resources for coping with the challenges, potentially enormous and deadly hazards, and a great deal of public debate and insecurity over current assessments of the risks involved.

The challenges posed by these risks are daunting. How best to prepare to meet them was a central issue of the conference. Of course, not all risks can be eliminated from our lives, and we cannot entirely prepare for all risks. Nevertheless, the conference's plenary sessions pointed to the need to face the possible role of these risks in our future.

### Finding Hope in Africa

If preparing for future risks of plagues, terror and god-like genetic powers seems particularly formidable to Canadians residing in one of the wealthiest countries in the world, consider how grave the challenges are for a continent such as Africa. Many hazards and threats that are only potential global risks for Canadians are already daily realities for millions of Africans. The nature of the risks at play in the future of African development, and the continent's place in the world, was the topic of the conference's opening plenary.

The poorest region of the world, Sub-Saharan Africa has increased its share of the world's absolute poor from 25 to 30 percent over the last decade. (Africa is the only continent where poverty is on the rise.) Over 340 million people, or more than half of Sub-Saharan Africa's population, live on less than US\$1 per day. Life expectancy in Sub-Saharan Africa is the lowest in the world and, since 1990, has decreased by three years, from 50 to 47 on average (compared to a life expectancy of 63 years for the next lowest region and 79 years for Canada). Two hundred million Africans have no access to health services; 250 million lack access to safe drinking water, and more than 140 million young people are illiterate

in Africa. Africa is disproportionately affected by the HIV/AIDS pandemic with over 70 percent of the global population of people infected with HIV/AIDS, and 80 percent of global deaths from AIDS. Twenty percent of Africans are directly affected by armed conflict, and the number of civilian casualties of war is higher than anywhere else in the world. More than 100 million small arms are in circulation in Africa — 20 percent of the world's total. The trade in small arms in Africa is often closely linked to the illicit trade in natural resources. There are six million refugees and internally displaced persons in Africa — more than a quarter of the world's total. (Source: <http://www.g8.gc.ca/kananaskis/afifact-en.asp>.)

In the face of this difficult situation, the panelists on the conference's opening plenary nevertheless found grounds for cautious optimism about Africa's development prospects, because of a new political plan — the New Partnership for African Development (NEPAD). Frequently (if somewhat misleadingly) described in the media as a Marshall Plan for Africa, NEPAD was developed and adopted by African leaders in 2001, and endorsed by the G8 at Kananaskis, Alberta in June 2002. NEPAD is a vision and program of action for sustainable development in Africa that represents more than just an economic plan. It also embraces political, social, health and governance reform. Under the NEPAD framework, the developed world has agreed to ease access for African goods to their markets and increase aid for infrastructure projects, debt relief and education. At the same time, African states have committed themselves to the principles of good governance, including respect for human rights, liberal economic

reform, a new security framework and transparent, accountable and democratic government.

Dr. Constance Freeman, Regional Director for the International Development Research Centre's office in Nairobi, Kenya, underlined the importance of three key aspects of the new partnership. First, NEPAD represents a bold and unprecedented declaration by African leaders of Africa's own responsibility for the continent's future rather than relying on the old rhetoric of blame. While not ignoring the very real legacy of foreign conquest and exploitation of Africa, Freeman noted that too often Africans have suffered the harms of irresponsibility of their own governments who have excused their misgovernance by blaming others. NEPAD alters this dynamic. It asserts the obligation of Africans to determine the course of their own development, acknowledges a record of corruption and misgovernment in many countries, and outlines practical measures of reform.

Second, Freeman drew attention to NEPAD's provision for peer review of the performance of African governments and leaders by other African governments. African leaders have now pledged to be held accountable by their peers to higher standards of government. This marks a major normative change on a continent where non-intervention and the rights of sovereignty have been zealously defended values. Dr. Jacqueline Nkoyok, President of Partnership Africa Canada, echoed this point in her comments noting a new spirit in Africa whereby the continent's leaders, engaged in a greater dialogue with civil society and with increasing respect for democracy, are frequently



more willing to listen to criticism of any misgovernance.

The third key element underlined by Freeman is NEPAD's emphasis not simply on aid, but also on mobilizing Africa's own resources. While the partnership does call for more aid, it also calls for more private investment and liberalized trade. Most important, it looks to African resources as the major source for development capital. Freeman noted that Africa is a continent of immense wealth as well as tremendous poverty. The World Bank estimates that some 40 percent of African capital is held by Africans offshore. Repatriation of a fraction of this capital would far surpass current aid flows to the continent.

Nevertheless, the panelists also acknowledged potential problems for the realization of NEPAD. Nkoyok, for example, noted that this new partnership is hardly the first great plan for the continent's development in recent decades. The Lagos Plan of Action in the 1980s and various declarations of other UN conferences on Africa were frequently launched with much fanfare only to end in near failure. Freeman added that there is the very real potential that the political will behind NEPAD may evaporate. This plan, initiated by a small group of African leaders without prior parliamentary or popular participation, must now bring the rest of the continent's leadership, and indeed its citizenry, on side if it is to move forward.

However, even if the political resolve to carry out the NEPAD plan of action remains firm, the program may still founder through inadequate capacity to implement the program

quickly and efficiently. Many state governments and regional bodies lack strong public administration institutions, have weak legal and regulatory regimes, poor education and public health systems, and are weak in the procedural rudiments for accessible government. Freeman observed that it is here that Canadians and others have a chance to make a lasting contribution through support for the expansion of indigenous capacity for effective public administration.

Though NEPAD calls for stronger efforts to halt conflict on the continent through the establishment of a new security framework, it remains to be seen how this will take shape. In his comments, Lieutenant-General Roméo Dallaire spoke strongly against the existing approach by the world community in managing conflict and its consequences in Africa, noting that short-term strategies for conflict management and development assistance are completely unsustainable. Dallaire closed the session with an impassioned plea for development assistance and approaches to international leadership from developed nations based on humanitarian considerations and long-term investments rather than "strategic" approaches to intervention calculated on the basis of "national interest."

### The Future of Biotechnology

Almost every day we find another headline in the newspaper heralding the engineering of a new super crop, or public concerns over genetically modified food products and labelling. Indeed, the appropriate regulation of developments in biotechnology is increasingly the subject of polarized debate. Some fear that tampering with our bodies and the world around us

through new tools of biotechnology will unleash medical or environmental disasters. Others suggest that the unreasonable fear of such relatively implausible outcomes could well blind us to the vast potential of biotechnology to improve human health and well-being. Add to this the tremendous ethical complexity posed by the seemingly vast potential to intervene in the basic building blocks of life, and it is not surprising that disorientation and uncertainty abound.

In the first of two plenary issues exploring the future of biotechnology, Dr. Francis Collins, U.S. Director of the Human Genome Project, spoke about how genetics is about to revolutionize the way we practise medicine. "I believe we are on the verge of a revolution," he said. "Genetics has already become the central science for medical research...but it will soon move into the mainstream of the practitioner."

The unravelling of the three billion letters that make up the human genome will provide an indispensable tool for addressing many complex diseases, including cancer and mental illness. Over the next 10 years, we will have uncovered the genetic component to those diseases, and patients will be able to pay about \$1,000 to have their complete genome sequenced. And within 20 years, he said, a regime of gene-based designer drugs should be available to treat a host of diseases.

Our increasing ability to test for genetic predispositions to certain diseases will raise a number of ethical dilemmas. Recognizing this, Collins spoke about how the Human Genome Project has set aside significant funds to address ethical, social and legal

issues. Those issues include the risk of genetic discrimination and a misguided acceptance of genetic determinism.

By 2010, Collins foresees the emergence of predictive genetic tests for at least a dozen conditions, including diabetes, heart disease and Alzheimer's. We will also start to see the emergence of targeted interventions, including pharmaceuticals, based on genetic profiles. By 2020, the "therapeutic implications of the genome revolution are really going to hit the big time." By then, we should have many, many gene-based designer drugs like Gleevec, which has recently been approved for the treatment of chronic leukemia. Gleevec was developed by studying the molecular abnormality of this particular type of leukemia, which led to an understanding of the abnormal protein produced in leukemia cells, which in turn led to the design of a drug that blocks the action of the protein. Now, 95 percent of the people given the drug go into remission. "It's a wonderful success story and one we want to see reproduced over and over again. It happened with leukemia because of 20 years of hard work. We're not that far along with Alzheimer's, or diabetes, or heart disease, but if we keep at it, we'll get there. And then that same pathway of rational drug design can kick in. And I think it will."

A second plenary session, focussing on agricultural developments offered a nuanced account of the potential risks and future regulatory requirements for biotechnology.

Dr. Lynn Frewer, Research Chair in Food Safety at the University of Wageningen in the Netherlands, emphasized that the development

and implementation of effective science-based policy can no longer ignore public attitudes. In the past, she argued, risk management policy has largely been driven by expert opinion on novel scientific developments and technical risk assessment. Recent scares and "crises" in food production and agriculture (e.g., mad cow disease) have resulted in a decline in consumer confidence. In particular, public acceptance of scientific and government information and regulation has been shaken. The challenge now is to think through how the wider public should be better involved in the debate about risk management and technological development. She noted that people are most likely to be threatened by the risks over which they have no control. These are technological rather than natural in origin, and deeply entwined in fundamental ethical debates. A lack of transparency in regulatory systems has led to public perceptions that the "truth" of biotechnology is being hidden from them which, in turn, increases both public risk perception and distrust in the regulators and communicators. Indeed, this distrust has deeply undermined the legitimacy of scientific judgment and the regulatory system in the eyes of the public. As a consequence, risk management and scientific governance must change to better involve public stakeholders in policy development and risk management. She concluded that such involvement would only work if it went beyond simple consultation to incorporating the public concerns represented.

Dr. Richard Jefferson, Chief Scientist at the Centre for the Application of Molecular Biology to International Agriculture (CAMBIA) in Australia, suggested that scientific developments

in agricultural biotechnology are not nearly as revolutionary, or potentially destructive environmentally, as some sceptics would argue. That said, he contended that patterns of ownership, the intellectual property regime and regulatory frameworks in the area of agricultural biotechnology are harmful to development of this industry in the best interests of humanity. Rather than fostering the freedom to innovate and to operate, the current system has created large barriers to entry to the biotech field and has led to "catastrophic constipation" within the industry. Jefferson's extensive experience advising the World Bank and the UN's Food and Agriculture Organization (FAO) have convinced him that developments in agricultural biotechnology must be guided by the needs of grass-roots farmers, particularly in the South. Instead, developments in agricultural biotechnology are predominantly funded and controlled by commercial interests in the North. Commercial ownership is not a problem per se, but the tangled and expensive system of intellectual property rights too often forecloses the potential development and use of the most promising biotechnology developments.

Dr. Mark Winston, a professor of biological sciences at Simon Fraser University and author of *Travels in the Genetically Modified Zone*, concluded the session by navigating a path between the extreme positions advocated by industry, seeking new products and markets, and the consumer and environmental movement, which fears the potential for disaster. While we know the potential implications of biotechnology are profound, we have yet to determine whether genetically modified (GM)



crops will turn out to be beneficial or harmful. What is the responsible course of action in the face of this uncertainty? What is the proper balance between benefit and risk? From one perspective, GM crops are only an incremental change in a history of human crop breeding already thousands of years old. From the other perspective, we are tampering with the building blocks of life in a way that could spell grave danger for our health and our environment. We have arrived at a state where scientific innovation has surpassed our ability to manage the debates it raises. The best choices for future development will likely lie somewhere in the middle ground between technological benefit and environmental risk, yet it seems that the debates have been polarized to the extreme edges. The rhetoric and posturing will only end when we accept the validity of each perspective in a move back to the middle ground.

In general, the plenary and other conference sessions on biotechnology suggested that, given the “transformativeness” of biotechnology, we would be well advised to step back and think very widely about the implications of this emerging set of technologies — to think about them not just as another policy issue revolving around government, but as a truly transformative force around which all other institutions and issues might eventually revolve. Optimistically, biotech may eventually help to transform our world and redefine the currently unsustainable trajectory of world population and economic growth. As we begin to travel down this road, however, the transformative nature of the biotech revolution will undoubt-

edly hold many unintended and unknowable consequences.

### The Spread of Infectious Disease

A century ago, the Western world could proudly reflect on advances in health and longevity thanks to developments in technology, medicine and science. The discoveries of Joseph Lister earlier in the 19th century had dramatically improved hygienic conditions in hospitals and helped eradicate puerperal fever, the main cause of death of women in childbirth. The work of Louis Pasteur and Robert Koch had shown bacteria to be the cause of many previously incurable diseases that could now be controlled through inoculations, medication and hygienic measures. As a result, the coming decades would eventually see the elimination of four major causes of child mortality: smallpox, diphtheria, typhoid fever and scarlet fever. Continued improvement in health care and the control of disease was a major trend over the 20th century, contributing to a spectacular increase in population and life expectancy at birth. The development of immunization resulted in the control of many infections and, recently, was the primary factor in the eradication of smallpox. Two decades ago, it looked as if we could soon eliminate infectious disease as a major threat to humanity.

This optimistic forecast is now in doubt. An undesired consequence of the dramatic explosion in international trade, migration and travel in recent decades has been an increased threat to local ecosystems, local economies and human health from diseases, pathogens and exotic species which migrate huge distances. Infectious diseases are a leading — and

growing — cause of death, accounting for a quarter to a third of the estimated 54 million deaths worldwide in 1998. The trends are disturbing: diseases such as malaria, tuberculosis and cholera are re-emerging or spreading geographically; HIV is spreading rapidly in the developing world; and there are more frequent outbreaks of new or newly recognized diseases such as Ebola for which no cure is known. Nor should we be concerned only with diseases affecting humans. As the foot and mouth outbreak in Great Britain has demonstrated, the economic costs of outbreaks can be dramatic, and the need to demonstrate definitive action before a public that has a low tolerance for any risk can be overwhelming. This is especially the case where the threat is unexpected, where the risk can form in an instant and where the risk can be transmitted quickly on a regional or even global scale. How can the risks from infectious disease be managed? What is the role of global institutions such as the World Health Organization? How well we respond to the challenges we face in managing current and emerging threats to health will be a critical determinant of the risk frontier we face in the 21st century.

Dr. David Heymann, Executive Director for Communicable Diseases at the World Health Organization (WHO), led the discussion in the conference plenary on the new risks of infectious disease and worldwide challenges. The WHO is now tracking the emergence or re-emergence of many infectious diseases around the world. This is occurring in an era of massive increases in worldwide travel and refugee flows. Human vectors are not the only means of increased

transmission, however. Just as humans are travelling more, so too can mosquitoes travel on planes and infect airport workers with malaria. Agricultural vectors are also important through the shipment of livestock and the trade of medical products. The WHO is also studying the potential threat of deliberate use of biological agents to spread fungal, bacterial, viral and/or rickettsial infections. Public health systems must be prepared to respond quickly to the new threat of disease outbreaks. To this end, the WHO is promoting a better system of reporting. Currently, the vast majority of its information does not come through state agencies, but is generated through informal sources. The most important of such informal sources is the Global Public Health Intelligence Network developed by Health Canada that constantly searches the World Wide Web for notice of disease outbreaks. In addition to better monitoring, the WHO is working to make sure we have the capacity to respond quickly to outbreaks, working for better influenza vaccines, and making sure vaccines are ready to be used. The growth of multi-drug-resistant diseases is of particular concern, and will require greater research investments from industry. The urgent need to make drugs available and create new drugs requires more public-private collaboration. Moreover, planning for our future exposure to infectious diseases requires the right balance between preparing for known disease risks and potential unknown disease risks (such as those which might come from a terrorist attack). Ultimately, this will require global partnerships working together to strengthen the response to, and control of, naturally occurring infec-

tious diseases which, in turn, will be the best preparation for unknown but potential intentional attacks.

In her address, Laurie Garrett, medical and science writer for "Newsday" and author of *The Coming Plague*, argued that public health preparation for infectious diseases has been too neglected. Various events in the United States since September 11 (particularly during the period of anthrax attacks and scares) have demonstrated how quickly the public health system can be overwhelmed in coping with potential attacks. The United States requires better infrastructure to respond to emergencies, including long-term funding for sustainable programs that will continue long after the recent media spotlight has moved on to other issues. We must be concerned about deliberately engineered diseases (as were developed in the former Soviet Union — the status of which are unclear in Russia today). Various problems make preparations for potential outbreaks — natural or deliberate — difficult. The wealth gap both within the United States and around the globe exacerbates the difficulties of coping with disease outbreaks for the growing portion of the world living in poverty. At the same time, the richest countries are not investing sufficiently in global public health efforts. The current gap in global life expectancy (almost 50 years between Africa and Japan) is unprecedented. The world is witnessing a massive growth of mega-cities, mostly in the South, which simply do not have adequate resources to support their population (including inadequate water and sewage systems). The massive explosion of HIV in Sub-Saharan Africa is devastating in its scale. While

new drug therapies have helped to manage HIV/AIDS in North America, they are having little impact globally. In parts of Africa, it has come to be known as "grandmother's disease" as those of reproductive and productive age are dying, and grandparents have to look after the children and teenagers. This is a major cause of the unfolding famine in Africa.

Is global warming exacerbating the new (or renewed) risks of infectious disease? Dr. Tony McMichael, Director of the National Centre for Epidemiology and Population Health at the Australian National University and author of *Human Frontiers, Environments and Disease: Past Patterns, Uncertain Futures*, suggested in his talk that this might well be the case. He presented a history of the emergence of infectious diseases for humanity consisting of a number of major transformations in our exposure, and then suggested that climate change may be producing the next great transformation in humanity's vulnerability to infectious diseases. For example, one transformation in the nature of our risk of infectious disease occurred when humanity began to practise agriculture 10,000 years ago. As we began living in denser, settled areas with greater direct contact and exposure to animals, our exposure to infectious disease was profoundly affected. Similarly, the period of European expansionism (1500-1900) was also a period of the spreading of European disease worldwide, and globalization has further transformed patterns of disease exposure. Climate change may now be producing another major transformation. Many vector-borne infectious diseases are responsive to climate change, and have found recent warmer temperatures to be



more hospitable for their reproduction and spread. While it is still too early to be certain that warming is increasing the incidence of these diseases, and there are potential alternative explanations, a number of reports suggest that future warming may well create much more hospitable conditions for the spread of diseases. Thus, we may indeed be witnessing the next major transformation in humanity's relationship with infectious disease.

### The War on Terror

The terrorist attacks on the United States and the continuing war on terrorism have placed traditional (realist) national security issues (sovereignty, threat of physical attacks against the state and civilian populations) at the top of the public policy agenda. This has occurred after a decade in which the security debate was expanded to include non-traditional threats such as environmental degradation, undemocratic governments, population growth, the emergence of new infectious diseases, migratory diseases and even the spiral of poverty in the South. During the 1990s, the notion of human security moved onto the policy agenda, especially in Canada. This broadening was made possible by the end of the Cold War, which enhanced our confidence in security, and the processes of globalization, which heightened our sense of connectedness to the rest of the world. The result was a decade of liberal internationalism in which foreign policy could be largely decoupled from narrow calculations of geo-strategic interests. The terrorist strikes on the United States have opened a new chapter of international politics in which the U.S. response through its war on terrorism now dominates the international security agenda. Yet a

great deal of uncertainty remains as to the precise nature of the risks involved, and the best way in which to counter them. How will the war on terrorism shape geopolitics and the security agenda? How permanent is the new American security agenda and what does it mean for Canada? Exploring these issues was the task of the conference's closing plenary.

Leon Fuerth, former national security adviser to American Vice-President Al Gore, opened the plenary with his assessment of the National Security Strategy of the United States set forth by the Bush administration in September 2002. (See <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>.) Fuerth urged the Canadian audience not to dismiss the new strategy or to read the document too literally. Even if there are elements in it with which we are not comfortable, he pointed out that much of the strategy was not inconsistent with the foreign policy principles of the earlier Clinton administration. Fuerth suggested that instead of criticizing the strategy for its shortcomings, we should identify those elements we feel the United States has "got right" and begin to work with those. Eventually, quiet American voices urging caution and the need for multilateralism will work their way through the system. Friends and allies will also be able to gently influence the U.S. doctrine if they do so quietly, at the peer-to-peer level, rather than through the media. Fuerth argued that we should only be forceful with the Americans in private if we wish to have real influence. Fuerth also urged the audience to keep in mind that the United States may have a point. While the American government may be overstating its own importance and its ability to

act unilaterally, Canadians must nevertheless question our own approaches to world security if they remain unchanged by the legacy of September 11. Fuerth argued that there were real lessons to be learned: there is a real threat from low-level, non-state forces that are deeply anti-Western and prepared to resort to a maximum level of violence and destruction. As part of the Western world, Canada's values and interests are also under threat. We must now search to find a way of working with the United States and our other allies to build a common approach to the new security threats; a mistake in approach could prove to be unimaginably devastating.

Patrick Martin, Comment Editor for *The Globe and Mail*, presented a much more critical analysis of the new American National Security Strategy, or so-called Bush doctrine. Martin suggested that the new strategy is dangerously overblown and vastly overstates the threats from rogue states and terrorist networks, which, unlike the Soviet Union during the cold war, do not in fact represent an existential threat to the United States. The document has replaced the American principle of deterrence with a new mandate for pre-emptive action against perceived and actual threats. This move vastly expands the United States' room for military action by reducing the standard for "proof of threat" the American administration must provide before it takes military action. Even the potential to acquire weapons of mass destruction could now be a sufficient condition for military action. Martin also argued that this new strategy was not a principle-based approach: if this were true, the United States would be as

prepared to attack North Korea as it is evidently prepared to take on Iraq. Martin suggested that we should be greatly concerned about when and where the Americans are now prepared to use military force.

Dr. Janice Stein, Harrowston Professor of Conflict Management at the University of Toronto, staked out a position between the first two speakers in her comments. She argued that the new National Security Strategy of the United States does reflect important new threats revealed by recent events. It is clear that the West now faces a network of terror with global reach — one that is not state sponsored, that is resilient, flatter and with built-in redundancy so eliminating any single part of it does minimal damage to the network's overall abilities. Advances in biological and chemical warfare offer a host of new weapons of mass destruction that do not respect civilian and military boundaries. In the face of this difficult situation, we must be prepared to counter uncertain threats rather than readily calculable risks. Stein suggested that there were positive elements to the American strategy document including the discussion of the South and its demands, and the importance of open economies. Nevertheless, there are also serious problems with the strategy. The United States has set the principle that it has the right, and duty, to pre-emptive action where and when a threat of attack on American interests is imminent. A charitable view might suggest that this would require good and clear intelligence. However, Stein suggests that the definition of who poses an imminent threat, as laid out in the strategy document, relies on evidence of "bad character." Clearly, the United States is not prepared to attack all states

that have, or may potentially have, weapons of mass destruction. The U.S. decision to avoid military action against North Korea means that not all states run by tyrants and possessing weapons of mass destruction may be considered legitimate targets for pre-emptive attack. Instead, there is a need for evidence of bad character, as displayed by Iraq in its previous invasion of Kuwait, attacks on its Kurdish population, its harbouring of terrorists. Stein suggests that legitimating pre-emptive strikes on the basis of "bad character" establishes an extraordinarily dangerous precedent for the international security environment. If this is sufficient cause to go to war, can Russia hit Georgia for its display of "bad character" in failing to crack down on Chechnyan rebels operating there? Should India or Pakistan, two mutually hostile nuclear powers, be allowed to attack based on claims of bad character? The trouble with this principle is that it sets a far too subjective basis for military action and thus fails to serve the world's long-term security interests.

### Conclusion: Lessons Learned

It is clear that we do not yet have all the answers as to the potential significance of the risks discussed at the 2002 National Policy Research Conference. Coping with them may well strain our public resources to the limit in the decades ahead, or we may find that other risks play a much more dominant role in the public agenda. Nevertheless, some key general lessons may be drawn:

- A great deal of uncertainty surrounds many of the most potentially serious risks. Continued investment and improvement in intelligence and monitoring are

essential to reduce uncertainty and enable prudent planning.

- Most of the major risks considered at the conference were complex and multifaceted. Effective preparation to avert, control or minimize the hazards involved requires closer integration of our risk management institutions.
- The capacity to cope with hazards which may be unprecedented in impact and occur with little or no warning requires a healthy investment in strong, responsive and adaptable public infrastructures with the flexibility to recognize quickly and cope with dangers (e.g., the health system, which may be at the front line in the event of new disease epidemics or an attack by a weapon of mass destruction).
- Public confidence in our risk management and governance institutions will be a key element in their success. At the moment, confidence levels are frequently strained. The development of policy and institutions to meet future risks must therefore strive to be socially responsive and transparent. They must also welcome public participation.
- Many of our future risks may be global in nature and, therefore, require a global response. We need to build on and support our infrastructure of international institutions to achieve better global co-operation in preparing for and dealing with our future risks.

These steps, and others, may prove vital as we prepare for a future of risk.



# The State of the Art: Aboriginal Policy Research in Canada

**Roger Roberge**  
Policy Research Initiative

*The Aboriginal Policy Research Conference took place in Ottawa November 26-28, 2002, with over 500 individuals participating in 52 sessions on a broad range of topics. The conference was jointly organized by Indian and Northern Affairs Canada and the University of Western Ontario.*

The first national Aboriginal Policy Research Conference marked an important step in the integration of the diffuse body of knowledge relating to Aboriginal policy issues. Recent findings, indigenous knowledge and conventional wisdom were vetted and contextualized by members of the policy research and Aboriginal communities. This process lent itself well to the other stated goal of the conference: provide an interface between researchers, policy makers and Aboriginal peoples to draw out the policy implications of the presented research.

Much of the research presented underscored the many challenges facing Aboriginal communities, including a burgeoning youth population, endemic on- and off-reserve poverty, mortality/morbidity inequities, low education attainment, overrepresented crime statistics, natural resource disputes, cultural assimilation and self-governance issues. The full range of these challenges is succinctly revealed in an analysis of the oft-quoted United Nations Human Development Index. Canada's number one ranking is well known and much heralded; however, the troubling circumstances of Aboriginal peoples in Canada, and the inequities that exist between Aboriginal and non-Aboriginal people, are revealed by applying the HDI separately to on-reserve (ranked 68th) and off-reserve (ranked 36th) Registered Indians. On a more positive note, when linked through time (1981-1996), the HDI gap between Registered Indians and non-Aboriginal Canadians consistently narrowed for all three elements of the index (per capita income, life expectancy and educational attainment).

In addition to the "food for thought" served up by the research, a number of policy possibilities were identified. Of particular note, a social capital based approach that emphasizes the role of community emerged as a potential avenue of exploration. Research by Dr. Michael Chandler (Department of Psychology, University of Toronto) found cultural continuity as an important hedge against suicide in First Nations communities. While some communities experienced suicide rates 800 times the national average, in other communities, suicide was relatively unknown. Communities that actively, and collectively, rehabilitated and protected their cultural continuity were much more likely to have lower suicide rates.

Successful economic development in Aboriginal communities was also linked to a number of the tenets of social capital. Dr. Joe Kalt (Harvard Project on American Indian Economic Development, John F. Kennedy School of Government) spoke of political sovereignty, effective and culturally appropriate governance institutions, and strong community leadership as key contributors to successful economic development. Communities rich in natural and financial resources were not necessarily the ones doing well in an economic and social sense. The strength of communities, particularly in terms of social capital, was a much better predictor of economic success.

Given the wealth of material presented at the conference, efforts are underway to publish conference proceedings. The University of Western Ontario, the Department of Indian and Northern Affairs, the Policy Research Initiative and the Privy Council Office (Aboriginal Affairs) have partnered to support the publication slated for 2004. Further information can be obtained from Daniel Jetté of the Policy Research Initiative ([d.jette@prs-srp.gc.ca](mailto:d.jette@prs-srp.gc.ca)).

# Instrument Choice in Global Democracies

**Pearl Eliadis  
and Margaret Hill**  
with assistance from  
**Benoît Leduc  
and Richard Tate**  
Policy Research Initiative

Improving the effectiveness of policy design and implementation is a perennial challenge of governance. Over the last two decades, the diversification and proliferation of policy instruments has received wide attention. It is, though, apparent that the complexity and nuances of the transformation that has taken place in how public policy goals are achieved are not yet well understood. What innovative instruments are available to contemporary policy makers? What is really known about the comparative effectiveness of different instruments and different mixes of instruments to address the diverse policy challenges and opportunities facing Canada, now and in the medium term? What factors help determine what instruments work best and in what circumstances? In short, what strategies can be put in place to govern better the design and implementation of policy choices?

In September 2002, the Policy Research Initiative and Justice Canada, with support from the Law Commission of Canada, organized a conference to address these questions.<sup>1</sup> Held at the Faculty of Law, McGill University, and timed to coincide with the 20th anniversary of the publication of a landmark study on instrument choice in Canada, *The Choice of Governing Instrument*,<sup>2</sup> the conference brought together approximately 125 scholars and senior government officials from Canada, the United States and Europe to assess critically the current state of knowledge about policy instruments and instrument choice.<sup>3</sup>

The purpose of this report is to capture the intellectual capital generated from the conference and, in so doing, draw principal

conclusions to the attention of policy makers.<sup>4</sup> The following conclusions were especially noteworthy.

- Solely economic perspectives are inadequate to inform instrument choices, which should be primarily a function of governance criteria and not only (or even primarily) about cost, technical effectiveness or economic efficiency.
- The legitimacy of particular choices is bound up with political, legal, ethical, programmatic, social and economic factors that operate across both domestic and global dimensions.
- The debate must move from individual instrument choice to instrument mixes, thus recognizing that instruments are context sensitive and rarely, if ever, designed or implemented in isolation.
- All instruments, particularly those designed and implemented at arm's length from the legislative process, have important repercussions for the legitimacy and accountability of public action.
- Governance strategies and frameworks are needed to ensure both legitimacy and optimality in instrument design and implementation.

These conclusions are examined in more detail below, as are implications for policy making. A number of issues for future research are also identified.

## Background

The development of what has come to be called the instrument choice perspective is well documented.<sup>5</sup> It is rooted in a commitment to understanding policy formulation and implementation, as well as the policy-making process writ large, through the lens of instruments



of government action, rather than policies and programs. Implicit in this view, is the proposition that “some forms of public action are more likely to address successfully certain public problems or social issues than others” (Macdonald). These forms of action or instruments may take the form of one or several of law and regulation, subsidies and grants, organization and privatization, and information dissemination and taxation.

In the Canadian context, the aforementioned 1982 study, *The Choice of Governing Instrument*, is a pioneering

governance system and the network of policy actors) in which they are applied.

### The Nature of Choice

An overarching theme at the conference was the importance of carefully examining overly simplistic assumptions and truisms that have often become part of the instrument choice perspective. The notion, for example, that a single instrument choice can be found to be inherently superior to another is untenable. Participants instead emphasized the complexity,

*One of the most significant insights from the last two decades of work on instrument choice is that improving the design and implementation of government action requires a heightened appreciation that instruments can shift and change depending on the contexts in which they are used.*

contribution to the instrument choice perspective. The study presented instrument choice as a technical exercise, maintaining that policy makers undertake a calculus of choice, and then adopt particular instruments, to promote overall “political rationality.”

From its point of departure over 20 years ago, the instrument choice perspective has continued by many accounts to provide an analytically and practically useful way of thinking about government action.<sup>6</sup> While the original focus was on individual instruments and their attributes, there is now significant interest in how the choice of instrument is made, as well as in instrument mixes or ensembles. In addition, and as the recent conference confirmed, it is increasingly evident to scholars and policy makers alike that instruments are not self-governing. Instead, their effectiveness depends on the context (i.e., the

richness and multi-faceted environments in which instrument choices are made and implemented.

Trebilcock, for instance, acknowledged that policy actors possess diverse cultures or frames regarding instruments, and that these are, in turn, critical determinants of the instruments selected to achieve policy objectives. He maintained, moreover, that these cultures and frames play essential roles in stability and change in the choice of preferred instrument, especially changes that are non-incremental in nature. He referred specifically to the significant shifts that have taken place in countries around the world over the last 20 years when one looks at the disaggregated level in the areas of economic deregulation, the privatization of state-owned enterprises and the delivery of government services.

From another perspective, Peters and others pointed out that instrument choices are often a function of how the policy problem is perceived, and the research shows that the same problem is often perceived differently in different environments. In short, there is a complex relationship between the perceived policy problem, the appropriate instrument and the intended policy effects. Or, put differently, there is a complex relationship between *causation*, *instrumentation* and *evaluation*.

Harrison, Toope and Landry focussed on the reciprocal nature of the relationship between domestic and international spheres. While international legal norms can influence the use of policy instruments domestically (e.g., international human rights commitments may require the enactment of domestic legislation), decisions taken at home can also have impacts at the international level. At a practical level, this means international norms, transnational research and best practices should be systematically incorporated in instrument choice.

Deliberations at the conference left no doubt that the choice of policy instrument should not be viewed as a straightforward technical exercise of matching instruments with particular policy problems. In short, there is no magic bullet or one-size-fits-all solution. Instead, participants generally urged that more serious attention be paid to the “art” of instrument choice, and customizing instruments to policy challenges and opportunities.

### The Context of Choice

One of the most significant insights from the last two decades of work on instrument choice is that improving the design and implementation of

government action requires a heightened appreciation that instruments can shift and change depending on the contexts in which they are used.

As Ringeling, Doern and many others confirmed at the conference, the choice of policy instrument is profoundly affected by many factors:

- political institutions and processes;
- traditions related to public administration and the role of government and the economy (Ringeling);
- ideas and norms advanced by diverse policy actors (Cashore, Webb, Trebilcock); and
- the structure of associated policy subsystems or networks.

These factors condition and inform the options that are considered, the judgments that are made about the instrument proposed to address a given policy problem, and even the kinds of instruments employed and their effectiveness. It was remarked that policy makers seem to choose instruments as a function of how they perceive the problem and the kind of institutional culture in which they are working, rather than whether they have used the instrument before or even whether there is information about the effectiveness of the instrument (Peters). In Europe, identical policy problems have been shown to be treated quite differently in different jurisdictions. Again, this approach is largely a function of institutional and governance cultures or environments, rather than the perceived effectiveness of instruments (Ringeling).

Participants were reminded that the choice of instrument is but one of many factors that influence the course of policy processes (Ringeling). Contexts in which instrument choices occur are not normally static and,

consequently, should, over time, be expected to affect both the choices that are made and the effectiveness of policy design and implementation. Participants agreed that research is fundamentally important to better understand the independent effects different kinds of contextual variables can have for the choice of instrument and, ultimately, policy effectiveness. Research of this nature will give rise to important empirical questions about the relative size of impacts of different types of factors (e.g., institutions and policy actors) that affect the choice of policy instruments.

### From Instruments to Instrument Mixes

While recognizing the contributions that have come from detailed studies of individual policy instruments (e.g., typologies), participants advocated support for paying more attention to instrument mixes (instrument ensembles). They argued that this was necessary to better capture current patterns of instrument design and implementation, as well as the recognition since the 1980s of the changing nature of policy problems and the limitations of single-instrument strategies.

Deliberations at the conference confirmed that instruments are not inert, nor are they generally selected in isolation. Instead, they are designed and implemented in combinations and, equally important, sequentially over time. As Issalys emphasized, policy objectives are usually implemented through the interaction of multidimensional mixes or suites of instruments.<sup>7</sup> Furthermore, the number of combinations is infinite, and will change in substance and impact depending on the context and circumstances (Peters). This statement

means that careful consideration must be given to the variables of context, such as economic cost and efficiency, programmatic certainty and flexibility, political visibility and ethical issues, for instrument choice.

Participants suggested several additional lines of inquiry.

- To what degree can instruments be mixed or assembled to better achieve the designated public policy goals?
- What role can new knowledge-based instruments play in improving the effectiveness of particular mixes?
- How can the concept of mixes help improve the targeting of interventions at different levels and loci of decision making?
- Are the determinants of compliance with instrument mixes the same as found for individual instruments? Can compliance be improved with mixes?

In addition, and as several participants noted, shifting the focus from individual instruments to mixes puts a new priority on understanding the interactive nature of instruments. This type of understanding demands consideration of instruments in the following ways:

- how they complement, or can be substituted for, one another;
- the interactive effects of redundancy;
- the dynamics and consequences of optimality; and
- cumulative effects.

### Governance

As the preceding discussion has suggested, one major conclusion from the conference is that instrument choice and governance are intimately



connected. First, instrument choice takes place in, and is influenced by, the broader context of governance. Second, instruments play a critical role in structuring relationships between government and non-government actors and citizens. Third, instrument choices must be consistent with the rule of law, whether or not the instruments are “regulatory.” Finally, the design and use of instruments must be managed or governed within the relevant policy networks to optimize policy effectiveness and pursuit of collective goals.

Several participants stressed that considerably more attention must be paid to the perceived legitimacy of a government’s use of different instruments and ensembles. They contended that this attention is a key, albeit vastly under-appreciated, determinant of the effectiveness of policy design. Furthermore, it was suggested that priority should be placed on improving understanding of the determinants of legitimacy itself (e.g., adherence to the rule of law, effectiveness and the public interest) (Issalys, Cashore and, to a lesser degree, Tuohy).

A focus on instrument choice suggests a number of additional lines of inquiry. How, for example, can policy makers better manage the policy networks or subsystems invoked by different instruments and ensembles? What role do non-majoritarian institutions, such as courts and bureaucracies, and non-governmental actors, such as citizens and private firms, play in instrument choice? For example, it was observed that the courts play a fundamentally regulatory role and that this has consequences for legislative initiative and the capacity of

social interests to become concentrated through public interest litigation (Friedman).

Participants also stressed the importance of developing better analytical tools to assist in the development of governance frameworks for instrument design, selection and implementation. Elements of such a framework could include risk-based approaches (Hutter) and an international law “filter” that

*Transnational information sharing among scientists, non-governmental organizations and public servants is generating alternatives to traditional instrument choices, challenging particular choices at a faster rate and with greater effect, and increasing the range of instruments at our disposal*

allows international law and norms to shape instruments (Mackaay, Toope). Also advocated was the development of administratively oriented frameworks to guide decision making on the use of voluntary instruments (Lucas, Webb). Several participants urged a more comprehensive and cross-cutting (i.e., cross-instrument) approach. The benefits of such an approach — in terms of improved accountability, increased transparency and more disciplined decision making — have been reportedly achieved in the regulatory (e.g., regulatory analysis statements) and expenditure management areas of government.

Conference participants acknowledged that instrument choice as governance is more and more affected by international and global factors. Transnational information sharing among scientists, non-governmental organizations and public servants is generating alternatives to traditional instrument choices, challenging particular choices

at a faster rate and with greater effect, and increasing the range of instruments at our disposal (Harrison). The increasing complexity of legal obligations and regimes, and complexity arising from both regional and international sources influences how instruments should be chosen.

Indeed, it was suggested that Canada’s understanding of its own legal system has not yet adjusted to the changes in

global governance that are affecting the evolution of instrument design and implementation in this country. It was noted that these changes demand more policy coherence and integration between departments charged with crafting national and international policy for Canada (Toope).

### **Next Steps: Future Directions and Areas for Research**

This section is based on a synthesis presentation offered by Peters at the end of the conference, as well as critical insights offered by other speakers. All speakers emphasized the importance of a multi-disciplinary approach in this area, combining law, economics and political science. Not surprisingly, this acknowledgment of complexity means that “consumers” of academic work (e.g., government policy makers) must ask the right questions and avoid simplistic or formulaic approaches to instrument choice.

Central to this analysis is the notion that no single instrument is capable of responding to particular public issues and problems. The important role of values and ideas in instrument choices must be more transparent. In other words, instruments are not neutral, and they require legal, political and popular legitimacy. The question: "What is the best instrument for this problem?" is likely the wrong question. Peters proposed better questions.

- What is the appropriate mix of instruments for this problem in this context?
- How can instruments be combined?
- What are the unintended consequences?
- Why do some instruments not interact effectively?

Accepting the critical relationship between instrument choices and governance, there is basic research that must be pursued with respect to the appropriate governance mechanisms that should "regulate" the development and use of certain instruments, notably those that have no legislative base. As Friedman observed, "formal law is a substitute for informal norms and consensus." However, these alternative forms of rule making generally lack the rigorous checks and balances found in law making.

The challenges and opportunities that globalization brings to public action generated comments from a number of participants at the conference. In particular, Webb, Ellis, Macdonald and Landry emphasized the importance of greater interaction between public representatives, communities and social groups in the design of strategic

economic policies, and the design of self-regulatory environments that allow for accountability and encourage respect for the law. Such interaction becomes central to the design of more flexible instruments in a globalized economy.

Future research should also be capable of addressing the following issues in a policy research context.

- Despite the fact that international law and international legal regimes are playing increasingly important roles, options for an "international law filter" that could assist policy makers in the systematic design and implementation of policy instruments have not been investigated.
- Since instrument choice debates tend to be heavily influenced by the "culture" of the particular level of government, research should be done in Canada on the interplay of federal, provincial and municipal instruments.
- While there is growing recognition that risk management in instrument choices must be tied to acceptable levels of compliance, those levels are rarely studied in relation to particular choices.
- Research is required into the appropriate boundary between the public and the private, especially with regards to the use of instruments, such as voluntary instruments, which have no clear standard or governance framework across the federal government.
- Much more work needs to be done on institutions as carriers of ideas, especially as to the role of non-majoritarian institutions, such as courts, bureaucracies and central

banks, and the relationship of these institutions to instrument choices.

- While the role of citizens in relation to public action is widely recognized as undergoing significant change, our understanding of the role of citizens in the design and implementation of policy instruments is limited at best.
- Quantitative and qualitative policy research is necessary on the impact of various instrument mixes, especially in combination with informational instruments.

## Notes

- 1 The full conference program can be found on the PRI's web site [www.policyresearch.gc.ca](http://www.policyresearch.gc.ca).
- 2 Trebilcock, Michael J. et al. (1982) *The Choice of Governing Instrument*, Ottawa: Economic Council of Canada.
- 3 The Law Commission of Canada was especially interested in the relationship between instrument choice and criminal law reform for its "What is a Crime?" project.
- 4 Throughout this report, in-text references refer to either papers presented, or comments made, at the conference by participants. Textual references are footnoted.
- 5 For example, see the following references.  
  
Howlett, Michael (1991) "Policy Instruments, Policy Styles, and Policy Implementation: National Approaches to Theories of Instrument Choice," *Policy Studies Journal*, 19(2) (Spring): 1-21.  
  
Salamon, Lester M. and Odus V. Elliott (Eds.) (2002) *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, New York: Oxford University Press.
- 6 The validity of this perspective is not uncontroversial however. See, for example, Roderick A. Macdonald's "Book Review: The Tools of Government," in this issue of *Horizons*.
- 7 See also Hood, Christopher C. (1983) *The Tools of Government*, London: Macmillan Press; and Salamon and Elliott (2002), *The Tools of Government*.



# New Paths to Justice: Instruments for Resolving Conflict

**Pearl Eliadis**  
Policy Research Initiative

*Alternative forms of conflict resolution are also being used to manage issues of public controversy and broader social conflicts. When traditional structures fail, governments create new institutions to help resolve conflicts.*

New and emerging instruments of governance have attracted a great deal of attention in recent years, and governments are especially interested in their potential to improve program effectiveness and reduce litigation. While instrument choice research has focussed on economic instruments, little has been done on "social" areas or regulation, such as access to justice (Prince, 1986; PRI, 2002). Even less has been written in Canada about conflict resolution from an instrument choice perspective. Do these instruments reduce litigation? How do parties and their representatives perceive them as alternatives to litigation? Can these instruments transcend traditional justice models and transform social relationships? What role, if any, should government have?

In November 2002, the Policy Research Initiative and the Law Commission of Canada organized a policy dialogue, *New Paths to Justice*, at the University of Ottawa to look at some of these issues in more depth. Sponsored by the Human Rights Research and Education Centre, the Dialogue brought together experts, including Julie Macfarlane of the University of Windsor and S. Glenn Sigurdson of the Morris J. Wosk Center for Dialogue. International speakers included Fatuma Ndingiza, Executive Secretary of the National Unity and Reconciliation Commission, Rwanda and Alex Boraine, President of the International Center for Transitional Justice and former Deputy Chairperson of the Truth and Reconciliation Commission in South Africa. This report reviews some of the main conclusions drawn from the policy dialogue.

## Background

The effectiveness and legitimacy of policies and programs depend in large measure on whether program enforcement and competing interests can be effectively managed. Clearly, litigation is a risky and expensive way to manage policy and resolve conflicts for both government and the public. Alternative dispute resolution strategies have attracted the attention of policy makers around the world since the 1970s. In the criminal law context, restorative justice programs reconcile victims and offenders and, in some cases, also extend to the broader community. On the civil side, there has been an explosion of arbitration, mediation and conciliation mechanisms. Some, like court-ordered mediation, are imposed by the state; others are voluntary instruments, such as the emerging practice of "collaborative lawyering."

Alternative forms of conflict resolution are also being used to manage issues of public controversy and broader social conflicts. When traditional structures fail, governments create new institutions to help resolve conflicts. For example, the new Center for Transitional Justice in New York is working with 15 countries to create new institutions to achieve social reconciliation, because traditional legal vehicles (such as the courts) cannot. Traditional approaches are perceived as overly complex and unable to reconcile the parties in a meaningful way. They leave some victims powerless and emphasize guilt rather than individual responsibility toward community. As the work of the Law Commission emphasizes, a system of justice that can move beyond these obstacles has more potential to foster moral growth

and transform society by enabling wider participation in the process of justice (LCC, 1999).

### Procedural Instruments: Court-Ordered Mediation

A popular instrument for reducing litigation is mediation. Many forms of mediation are voluntary and, for some experts, voluntariness is a key feature of the process (Sigurdson, 2002). Court-ordered mediation, on the other hand, is a mandatory system of resolving disputes in a step that is attached to the pre-trial process. Studies of court-based mediation in civil cases show that almost three quarters of Ontario litigants whose cases settled under a pilot project were very satisfied with the process; half of litigants whose cases did not settle reported being satisfied. Over 70 percent of lawyers and 75 percent of parties believed their case would have settled at a higher cost if it had not been referred to this process. Sixty-two percent of lawyers said they would not have done better at trial than in mediation (Macfarlane, 1995).

In recent interviews, some lawyers have stated that mediation changed their strategy in the early stages of a case to one more focussed on a solution than on the technicalities of pre-trial procedure. Counsel is more likely to consider and analyze the point of view of the other side and identify obstacles to negotiation. A number of lawyers acknowledged that mediation requires new skills and that the general attitude required in approaching a case differs, because "you are there to settle" (Macfarlane, 2001).

Participation in decision making and some control over process enhance the sense that fair outcomes were reached.

Interestingly, positive outcomes seem to be based more on the capacity of the mediation process to draw out fair and principled settlements than on the likelihood that one party or the other will win (Macfarlane, 2001).

### Institutional Instruments

Transformative justice models can go beyond individual disputes to address broad social issues, repair the social fabric and increase social cohesion. By moving the centre of authority to communities, the theory is that societal relationships stand a better

*By moving the centre of authority to communities, the theory is that societal relationships stand a better chance of being reconciled, even after traumatic events, such as gross violations of human rights. At the same time, however, victims often point out that reconciliation cannot be achieved unless those responsible for the violations are brought to justice.*

chance of being reconciled, even after traumatic events, such as gross violations of human rights. At the same time, however, victims often point out that reconciliation cannot be achieved unless those responsible for the violations are brought to justice.

Conflict resolution thus requires a balance between reconciliation and justice. This balance is achieved in different ways in different places. In Rwanda, the government created two separate institutions on parallel paths. The first is a community-based procedure called *gacaca*, which has begun to adjudicate cases of the 110,000 genocide suspects who have been incarcerated without trial since 1994. Lawyers are not permitted, and the system relies heavily on the expectation that perpetrators will

admit to their crimes in exchange for reduced sentences. The second institution is the National Unity and Reconciliation Commission (NURC), established to help traumatized communities live together. Its mandate is based on awareness and public education. It has no judicial function and its constituting legislation has no sunset clause.

South Africa chose a different course. A single commission, the Truth and Reconciliation Commission (TRC), was established with a fixed term to

elicit widespread participation in a transparent process of justice (mostly focussed on truth in exchange for amnesty), while supporting public awareness and reintegrating both victims and perpetrators into society. A Nuremberg model centred on individual responsibility was viewed as practically impossible. Bringing all the perpetrators to justice in South Africa would have resulted in an all-out civil war. In its place, the architects of the TRC favoured a model of transitional justice that was both reintegrative and transformative (Boraine, 2002).

Comparing the two models is difficult, because the contexts are so different and the *gacaca* has just begun its work. However, some observations can be made. The limited term of the TRC meant that its public education work ended once the mandate was up.



While most people are of the view that the objective of truth was achieved, the reconciliation of South Africans is in doubt (Boraine, 2002). In Rwanda, on the other hand, the separation of judicial from public awareness functions has meant that the NURC has avoided much of the negative publicity the TRC attracted, especially within the country, and many people feel the NURC has achieved credibility through early successes. In both cases, speakers pointed out that the establishment

to achieve social conciliation. These and other emerging instruments provide policy makers with options to complement the justice system and affect positive societal changes.

### Selected References

Boraine, Alex (2002) "Policy Dialogue: New Paths to Justice," Presentation, November 21, University of Ottawa.

LCC (Law Commission of Canada) (1999) "From Restorative Justice to Transformative Justice," Discussion Paper <http://www.lcc.gc.ca/en/themes/sr/rj/2000/paper.asp>.

*Sometimes, traditional legal structures simply cannot cope with the nature of the conflict at hand. In such cases, there is a growing wealth of information about new institutional instruments*

of separate institutional structures by the government served as positive instruments of change.

### Conclusion

Using principles of transformative justice, alternative dispute resolution modules can reach beyond the limits of traditional legal structures to reshape relationships and reconcile parties or even communities. In terms of procedural instruments, governments have an interest in examining instruments, such as mandatory mediation, to shift cases away from the courts. In pilot projects, parties have expressed relatively high satisfaction rates in the process, while recognizing that such structures operate in parallel with, and not in lieu of, litigation.

Sometimes, traditional legal structures simply cannot cope with the nature of the conflict at hand. In such cases, there is a growing wealth of information about new institutional instruments, such as commissions, that are established with a range of functions

Macfarlane, J. (2001) *Culture Change? Commercial Litigators and the Ontario Mandatory Mediation Program*, Law Commission of Canada.

Macfarlane, Julie (2002) "Policy Dialogue: New Paths to Justice," Presentation, November 21, University of Ottawa.

Macfarlane, Julie (1995) *Court-Based Mediation of Civil Cases: An Evaluation of the Ontario Court ADR Centre*, Queen's Printer for Ontario.

PRI (Policy Research Initiative) (2002) *Instrument Choice in Global Democracies*, Foundation Paper [www.policyresearch.gc.ca](http://www.policyresearch.gc.ca).

Prince, M.J. (1999) "Civic Regulation: Regulating Citizenship, Morality and the Social Order" in Doern, Hill, Prince and Schultz, eds., *Changing the Rules: Regulatory Regimes and Institutions*. Toronto: University of Toronto Press.

Sigurdson, S.Glenn. (2002) "Policy Dialogue: New Paths to Justice," Presentation, November 21, University of Ottawa.

Teitel, Ruti G. (2000) *Transitional Justice*. Oxford: Oxford University Press.

A complete copy of the PRI's report on the policy dialogue, *New Paths to Justice*, is available at [www.policyresearch.gc.ca](http://www.policyresearch.gc.ca).

## Publication Notices, Spring 2003

### ISUMA is Discontinued

The PRI is realigning its activities and products in order to refocus more resources on emerging policy research priorities. We regret to announce that the August 2002 edition of ISUMA (on Sustainable Development) was the last issue of that publication. *Horizons* will become the principle vehicle to highlight work from federal government policy researchers, and from external experts, on issues that relate closely to the PRI horizontal research projects and activities. In addition to *Horizons*, PRI will continue to produce reports and proceedings from thematic conferences linked to its horizontal research projects. For instance, a report based on the conference of June 6-8, 2002 in Toronto on Genomics and *Public Policy*, and a collection of papers on Urban Aboriginal Issues should be available soon.

We would like to thank all those who helped develop and who supported ISUMA, and look forward to continued collaboration through other PRI dissemination vehicles.

### Inclusion for All: A Canadian Roadmap to Social Cohesion

Exploring social cohesion, *Inclusion for All* reflects a structured conversation among leading authorities from different sectors. The report is the result of a collaborative effort between the Department of Justice Canada, Canadian Heritage and the Policy Research Initiative. Available on the PRI website at [www.policyresearch.gc.ca](http://www.policyresearch.gc.ca).

### Trends Project Series

- **Aging and Demographic Change in Canadian Context**

Edited by David Cheal. The contributors to this volume question whether an aging society is necessarily either inferior or problematic compared with the recent past, and they warn that exaggerated concerns about population aging may be harmful to rational policy making. Available in English from University of Toronto Press, and in French from Les Presses de l'Université de Montréal.

- **Social Differentiation: Patterns and Processes**

Edited by Danielle Juteau. *Social Differentiation* examines the economic, political, and normatively defined relations that underlie the construction and differentiation of social categories. Available in English from University of Toronto Press, and in French from Les Presses de l'Université de Montréal.

- **Street Protests and Fantasy Parks: Globalization, Culture, and the State**

Edited by David R. Cameron and Janice Gross Stein. The collection of essays in the book examine a series of compelling case studies – the entertainment industry, citizenship, social activism, and wired communication – to assess the choices states have under conditions of globalization and their consequences for culture and society. Available in English from UBC Press, and in French from Les Presses de l'Université de Montréal.

- **Capacity for Choice: Canada in a New North America**

Edited by George Hoberg. This collection of essays examines selective trends in Canada's relationship with the United States and their economic, cultural and political consequences for Canadian life. Available in English from University of Toronto Press, and in French from Les Presses de l'Université de Montréal.



## UPCOMING EVENTS

### March 17-18, 2003

#### **Greening the FTAA? Towards the Protection of Ecological Integrity in our Hemisphere**

International Institute for Sustainable Development  
(Montréal)

Environmental Law McGill will host this international conference designed to highlight issues of environmental governance and sustainable development in the context of the Free Trade Area of the Americas (FTAA). For more information, please visit the IISD web site at [www.iisd.org](http://www.iisd.org)

### March 18, 2003

#### **Religious Communities in Pluralistic Societies: "Clash of Civilizations" or Sources of Social Capital?**

(Ottawa)

Organized by Metropolis in partnership with the Multiculturalism Program, this panel will provide policymakers with valuable insights into how religious or faith communities contribute to the overall stock of social capital in pluralistic societies, and will tackle head-on the perceived linkages between religious communities and terrorism

### March 21-24, 2003

#### **Sixth National Metropolis Conference**

(Edmonton)

The overall theme of this conference is "Immigration and Diversity: Research and Policy in an Era of Globalization." In recognition of the International Day for the Elimination of Racial Discrimination, the conference will begin on March 21, 2003. For further information, contact Terri Frebrowski by email at [pcerii@ualberta.ca](mailto:pcerii@ualberta.ca).

### March 27-28, 2003

#### **What Do We Know and Where Do We Go? Building a Social Inclusion Research Agenda**

The Canadian Council on Social Development and  
Human Resources Development Canada

(Ottawa)

The conference will include a series of expert panels and seminars on social inclusion research in such areas as health, income and food security, visible minorities, children and youth, and housing. To receive further conference information, email Sarah Zraggen at [szraggen@thewillowgroup.com](mailto:szraggen@thewillowgroup.com).

### March 31, 2003

#### **Social Cohesion Workshop "Housing & Social Cohesion"**

Sponsored by the Canada Mortgage and Housing Corporation,  
Co-operatives Secretariat, and Indian and Northern Affairs Canada.

(Ottawa)

This three-part seminar looks at discrimination faced by certain groups as they try to access housing, focuses on some issues specific to Aboriginal communities, and presents some successful examples of housing co-operatives creating inclusive communities. Please confirm attendance with Norma Lewis by email at [lewisn@inac.gc.ca](mailto:lewisn@inac.gc.ca).

## Les 17 et 18 mars 2003

« Reverdir » la ZLEA? Vers la protection de l'intégrité écologique des Amériques  
Institut international du développement durable

(Montréal)

L'Association du droit de l'environnement de l'Université McGill sera l'hôte de cette conférence internationale destinée à mettre de l'avant des questions environnementales et de développement durable dans le contexte de la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA). Pour de plus amples renseignements, voir le site Web de l'IIDD à [www.iisd.org](http://www.iisd.org).

## 18 mars 2003

Collectivités religieuses et sociétés pluralistes :

« Choc des civilisations » ou sources de capital social?

(Ottawa)

Organisé par Metropolis en partenariat avec le Programme du multiculturalisme, ce panel permettra aux décideurs de mieux comprendre la contribution des collectivités confessionnelles à l'ensemble du capital social des sociétés pluralistes. Il abordera ouvertement les liens perçus entre collectivités religieuses et terrorisme.

## Du 21 au 24 mars 2003

Sixième Conférence nationale Metropolis

(Edmonton)

Le thème général de cette conférence est Immigration et diversité : recherche et politique à l'ère de la mondialisation. La conférence débutera le 21 mars, à l'occasion de la Journée internationale pour l'élimination de la discrimination raciale. Pour de plus amples renseignements, communiquer avec Terri Frebrowski par courriel à [pcerit@ualberta.ca](mailto:pcerit@ualberta.ca).

## Du 27 au 28 mars 2003

Qu'avons-nous appris et qu'allons-nous faire? Bâtir un programme de recherche pour l'inclusion sociale

Conseil canadien de développement social et

Développement des ressources humaines Canada

(Ottawa)

La conférence comprendra une série de présentations d'experts et des ateliers sur la recherche concernant l'inclusion sociale dans des domaines comme la santé, le revenu et la sécurité alimentaire, les minorités visibles, les enfants et les jeunes, et le logement. Pour de plus amples renseignements sur la conférence, s'adresser par courriel à Sarah Zgraggen à [szgraggen@thewillowgroup.com](mailto:szgraggen@thewillowgroup.com).

## 31 mars 2003

Atelier sur la cohésion sociale « Logement et cohésion sociale »

Parainé par la Société canadienne d'hypothèques et de logement, par le Secrétariat aux coopératives et par Affaires indiennes et du Nord Canada.

(Ottawa)

Dans le cadre de cet atelier en trois volets, il sera question de la discrimination dont sont victimes certains groupes qui tentent d'avoir accès à un logement, et plus particulièrement certains problèmes spécifiques aux collectivités autochtones; on citera en outre quelques cas de coopératives de logement qui ont permis de former des collectivités inclusives. Prière de confirmer votre participation à Norma Lewis par courriel à [lewisn@inac.gc.ca](mailto:lewisn@inac.gc.ca).



## Avis de publication, printemps 2003

### Interruption de la publication de ISUMA

Le Projet de recherche sur les politiques (PRP) réorganise ses activités et ses produits afin de cibler davantage de ressources sur des priorités émergentes en matière de recherche sur les politiques. Nous avons le regret d'annoncer que l'édition d'août 2002 de ISUMA (consacrée au développement durable) était le dernier numéro de cette publication. *Horizons* deviendra le principal outil d'information sur les travaux des chercheurs en politiques du gouvernement fédéral et sur les travaux d'experts indépendants portant sur des questions étroitement liées aux projets et aux activités de recherche horizontale du PRP. Outre *Horizons*, le PRP continuera de publier les rapports et les comptes rendus des conférences thématiques associées à ses projets de recherche horizontale. Un rapport rédigé à partir de la conférence *La génomie et la politique gouvernementale* qui s'est tenue à Toronto du 6 au 8 juin 2002 ainsi qu'une série de documents sur les questions autochtones en milieu urbain seront notamment disponibles sous peu.

Nous tenons à remercier toutes les personnes ayant contribué au cours des dernières années à la publication de ISUMA et nous comptons sur leur fidèle collaboration à d'autres outils de diffusion de l'information du PRP.

### L'inclusion pour tous : Comment instaurer la cohésion sociale au Canada

Cette publication s'inspire d'échanges structurés entre des experts de divers secteurs. Ce rapport est le fruit d'un dialogue et d'un effort de collaboration entre le ministère de la Justice, Patrimoine canadien et le Projet de recherche sur les politiques. Disponible sur le site Web du PRP à : [www.recherchepolitique.gc.ca](http://www.recherchepolitique.gc.ca).

### Série du Projet sur les tendances

- **Vieillessement et changement démographique dans un contexte canadien**  
 Sous la direction de David Cheal. Les collaborateurs de cet ouvrage mettent en doute qu'une société vieillissante soit inévitablement inférieure à la précédente ou problématique. Ils mettent aussi en garde contre des préoccupations exagérées au sujet du vieillissement de la population qui peuvent entraver l'élaboration de politiques rationnelles. Publié en français par les Presses de l'Université de Montréal et en anglais par les Presses de l'Université de Toronto.
- **Structures et processus de la différenciation sociale**  
 Sous la direction de Danielle Juteau. Ce livre examine les relations économiques, politiques et normatives qui sous-tendent la création de catégories sociales. Publié en français par les Presses de l'Université de Montréal et en anglais par les Presses de l'Université de Toronto.
- **Contestation et mondialisation : Repenser la culture et la communication**  
 Sous la direction de David R. Cameron et Janice Gross Stein. Les essais rassemblés dans cet ouvrage examinent une série d'études de cas – l'industrie du spectacle, la citoyenneté, l'activisme social et les communications câblées – dans le but d'évaluer les choix qu'ont les États face à la mondialisation et les conséquences pour la culture et la société. Publié en français par les Presses de l'Université de Montréal et en anglais par UBC Press.
- **La capacité de choisir : Le Canada dans une nouvelle Amérique du Nord**  
 Sous la direction de George Hoberg. Ce recueil d'essais examine certaines tendances dans les relations entre le Canada et les États-Unis et étudie leurs conséquences économiques, culturelles et politiques sur la vie au Canada. Publié en français par les Presses de l'Université de Montréal et en anglais par les Presses de l'Université de Toronto.

Il est difficile de comparer les deux modèles, parce que les contextes sont résolument différents et que la *gacaca* commence tout juste à fonctionner. Néanmoins, certaines observations sont possibles. La durée de vie limitée de la Commission sur la vérité et la réconciliation signifiait que son travail d'éducation du public se terminait à la fin de son mandat. La plupart des gens sont d'avis que l'objectif de vérité a été atteint; par contre, la réconciliation demeure incertaine (Boraine, 2002). Au Rwanda, par contre, la séparation de la fonction judiciaire et de la prise de conscience publique a largement évité à la Commission NURC la mauvaise publicité que la Commission TRC s'est attirée, surtout à l'intérieur du pays, et beaucoup estiment que la NURC a réussi à bâtir sa crédibilité rapidement grâce à ses succès. Dans les deux cas, les conférenciers ont souligné le fait que la création, par le gouvernement, de structures institutionnelles séparées a été un instrument positif de changement.

## Conclusion

Selon les principes de la justice transformative, les modèles novateurs de résolution des conflits peuvent dépasser les limites des structures juridiques classiques afin de redéfinir les rapports et de réconcilier les parties ou même les communautés. Pour ce qui est des outils de procédure, les gouvernements ont intérêt à examiner les outils d'intervention, comme la médiation obligatoire, de façon à retirer les causes des tribunaux. Dans les projets pilotes, les parties ont exprimé des taux de satisfaction relativement élevés envers le processus, tout en reconnaissant que de telles structures fonctionnent en parallèle avec la procédure plutôt que de la remplacer.

Il arrive que les structures juridiques classiques ne puissent tout simplement parvenir à régler le type de conflit en question. Dans ces cas-là, on dispose

## Bibliographie

- de plus en plus de sources de renseignements sur ces nouveaux outils institutionnels, comme les commissions, dont l'éventail de fonctions vise à parvenir à une conciliation sociale. Ces instruments et d'autres constituent, pour les décideurs politiques, des options complémentaires au système juridique afin d'amener des changements sociétaux positifs.
- Alex Boraine, « Dialogue politique : Nouvelles avenues vers la justice », communication, 21 novembre 2002, Université d'Ottawa.
- Commission du droit du Canada, *De la justice réparatrice à la justice transformative*, document de travail, 1999, <http://www.lcc.gc.ca/en/themes/sr/rj/2000/paper.asp>.
- Julie Macfarlane, *Culture Change? Commercial Litigators and the Ontario Mandatory Mediation Program*, Commission du droit du Canada, 2001.
- Julie Macfarlane, « Dialogue politique : Nouvelles avenues vers la justice », communication, 21 novembre 2002, Université d'Ottawa.
- Julie Macfarlane, *Court-Based Mediation of Civil Cases: An Evaluation of the Ontario Court ADR Centre*, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 1995.
- Projet de recherche sur les politiques, *Le choix des outils d'interventions en démocratie globale*, Document de base, 2002 [www.recherchehopolitique.gc.ca](http://www.recherchehopolitique.gc.ca).
- M.J. Prince, « *Civic Regulation: Regulating Citizenship, Morality and the Social Order* » dans Doern, Hill, Prince et Schultz (dir.), *Changing the Rules: Regulatory Regimes and Institutions*, Toronto, University of Toronto Press, 1999.
- S. Glenn Sigurdson, « Dialogue politique : Nouvelles avenues vers la justice », communication, 21 novembre 2002, Université d'Ottawa.
- Ruti G. Teitel, *Transitional Justice*, Oxford, Oxford University Press, 2000.
- Une version intégrale du rapport du PRR sur le dialogue politique, Nouvelles avenues vers la justice, figure sur le site [www.recherchehopolitique.gc.ca](http://www.recherchehopolitique.gc.ca).



le soulignent, un système de justice capable de surmonter ces obstacles a davantage de potentiel pour favoriser le développement moral et transformer la société en permettant une participation plus large au processus de la justice (Commission du droit du Canada, 1999).

## Les outils de procédure : la médiation judiciaire

La médiation est un outil populaire qui vise à réduire le nombre de litiges. De nombreuses médiations se font sur base volontaire et, pour certains experts, cette nature volontaire est une caractéristique essentielle du processus (Sigurdson, 2002). La médiation judiciaire, par contre, est un système obligatoire de résolution des litiges dans une étape faisant partie du processus préparatoire au procès. Selon des études sur les médiations judiciaires dans des causes civiles en Ontario, près des trois quarts des parties en litige dont les causes ont été réglées en vertu d'un projet pilote étaient très satisfaites du processus; la moitié des parties en litige dont les causes n'avaient pas été réglées se disaient satisfaites. Plus de 70 % des avocats et 75 % des parties estimaient que le règlement de leur cause aurait coûté plus cher si celle-ci n'avait pas été soumise à ce processus. Soixante-deux pour cent des avocats ont déclaré qu'ils n'auraient pas fait mieux qu'à la médiation dans un procès (Macfarlane, 1995).

Intervenes récemment, certains avocats ont déclaré que la médiation avait changé leur stratégie dans les premières étapes d'une cause et l'avait axée davantage sur une solution que sur les aspects techniques d'une procédure préalable au procès. Les conseillers juridiques sont plus portés à envisager et à analyser le point de vue de la partie adverse et à déceler les obstacles à la négociation. Plusieurs avocats ont admis que la médiation fait appel à de nouvelles aptitudes et que le comportement général dans

la façon d'aborder une cause diffère, parce que « on est là pour régler » (Macfarlane, 2001).

La participation à la prise de décision et un certain contrôle sur le processus renforcent le sentiment d'avoir obtenu un règlement juste. Curieusement, les dénouements positifs semblent reposer davantage sur la capacité du processus de médiation à obtenir des règlements justes et fondés sur des principes que sur la probabilité qu'une des deux parties l'emportera (Macfarlane, 2001).

## Les outils institutionnels

Les modèles de justice transformatrice peuvent régler non seulement des différends individuels mais aussi des enjeux sociaux importants, raccommoder le tissu social et accroître la cohésion sociale. En déplaçant le centre de l'autorité vers les communautés, on a théoriquement plus de chances de réconcilier les rapports

L'Afrique du Sud a opté pour une mesure de temporisation. L'Afrique du Sud a opté pour une méthode différente. On y a créé, pour une durée déterminée, une commission unique, la Commission pour la vérité et la réconciliation (TRC), afin de susciter une large participation à

*En déplaçant le centre de l'autorité vers les communautés, on a théoriquement plus de chances de réconcilier les rapports sociaux, même après des événements traumatisants, comme de graves infractions aux droits de la personne. Mais, en même temps, les victimes font souvent remarquer qu'il ne peut y avoir de réconciliation que si les auteurs des infractions sont traduits en justice.*

sociaux, même après des événements traumatisants, comme de graves infractions aux droits de la personne. Mais, en même temps, les victimes font souvent remarquer qu'il ne peut y avoir de réconciliation que si les auteurs des infractions sont traduits en justice. La résolution des conflits exige par conséquent un équilibre entre la réconciliation et la justice. On atteint cet équilibre de différentes façons selon les pays. Au Rwanda, le gouvernement a créé deux institutions séparées sur des voies parallèles. La première est une procédure communautaire appelée *gacaca*, grâce à laquelle on a commencé à se pro-

un processus transparent de justice (surtout axé sur la vérité en échange de l'amnistie), tout en favorisant la prise de conscience du public et en réintégrant à la fois les victimes et les agresseurs dans la société. On a jugé qu'un modèle comme celui de Nuremberg, centré sur la responsabilité individuelle, était pratiquement impossible. Traduire en justice tous les auteurs de violence en Afrique du Sud aurait engendré une guerre civile totale. Au lieu de cela, les architectes de la Commission sur la vérité et la réconciliation ont favorisé un modèle de justice transitoire qui vise en même temps la réinsertion et la transformation (Boraine, 2002).

## Nouvelles

## avenues vers

## la justice :

## Outils

## d'intervention

## pour résoudre

## les conflits

## Pearl Eliadis

## Projet de recherche

## sur les politiques

*On a recours aussi à d'autres formes de résolution de conflits pour des questions de polémiques publiques et des conflits sociaux plus importants. Là où les structures conventionnelles échouent, les gouvernements créent de nouvelles institutions pour contribuer à la résolution des conflits.*

**D**e nouveaux outils de gouvernance ont beaucoup retenu l'attention ces dernières années, et leur potentiel pour améliorer l'efficacité des programmes et diminuer le nombre de litiges intéresse particulièrement les gouvernements. La recherche a été concentrée sur le choix des outils à caractère économique, mais on a fait peu de chose dans le domaine « social » ou celui de la réglementation, comme l'accès à la justice (Prince, 1986 ; PRP, 2002). On a publié encore moins au Canada sur la résolution des conflits dans une perspective de choix d'outils d'intervention. Ces instruments permettent-ils de diminuer le nombre de litiges? Comment les parties et leurs représentants les perçoivent-ils comme solutions de échange aux litiges? Ces instruments peuvent-ils transcender les modèles de justice traditionnels et transformer les rapports sociaux? Quel rôle, le cas échéant, le gouvernement devrait-il jouer?

En novembre 2002, le Projet de recherche sur les politiques et la Commission du droit du Canada ont organisé à l'Université d'Ottawa un dialogue politique, *Nouvelles avenues vers la justice*, afin d'examiner plus en profondeur certains de ces enjeux. Parrainée par le Centre de recherche et d'enseignement sur les droits de la personne, cette conférence a réuni des experts, dont Julie Macfarlane, de l'Université de Windsor et S. Glenn Sigurdson, du *Monts J. Woak Center for Dialogue*. Parmi les conférenciers étrangers figuraient Fatuma Ndanigiza, secrétaire exécutive de la Commission d'unité nationale et de la réconciliation (NURC) du Rwanda, et Alex Boraine, président de l'*International Center for Transitional Justice*, et ex-vice-président de la Commission pour la vérité et la réconciliation (TRC) en Afrique du Sud. Nous reprenons ici plusieurs grandes conclusions de ce dialogue politique.

## Contexte

L'efficacité et la légitimité des politiques et des programmes dépendent dans une large mesure de la gestion efficace ou non de l'application des programmes et des intérêts conflictuels. Il est manifeste que le recours aux litiges est une méthode risquée et coûteuse d'exercice de l'autorité et de résolution des conflits à la fois pour le gouvernement et pour le public. Depuis les années 70, les décideurs politiques du monde entier se penchent sur des stratégies de échange pour résoudre les conflits. En droit pénal, des programmes de justice réparatrice réconcilient les victimes et les criminels et, dans certains cas, s'étendent aussi à l'ensemb-ble de la communauté. En droit civil, on assiste à une explosion de mécanismes d'arbitrage, de médiation et de conciliation. Certains, comme les médiateurs sur ordonnance judiciaire, sont imposés par l'État; d'autres sont utilisés sur une base volontaire, comme la nouvelle pratique de « gestion coopérative du droit ».

On a recours aussi à d'autres formes de résolution de conflits pour des questions de polémiques publiques et des conflits sociaux plus importants. Là où les structures conventionnelles échouent, les gouvernements créent de nouvelles institutions pour contribuer à la résolution des conflits. Par exemple, le nouveau *Center for Transitional Justice* de New York collabore avec une quinzaine de pays pour créer de nouvelles institutions afin de parvenir à une réconciliation sociale, parce que les instruments juridiques conventionnels (comme les tribunaux) n'y arrivent pas. Les approches classiques sont perçues comme beaucoup trop complexes et incapables de réconcilier les parties. Elles laissent certaines victimes impuissantes et mettent l'accent sur la culpabilité plutôt que sur la responsabilité de l'individu envers la collectivité. Comme les travaux de la Commission du droit



Des recherches plus poussées devraient aussi permettre d'aborder les problèmes suivants dans un contexte de recherche sur les politiques :

- En dépit du fait que le droit international et les régimes juridiques internationaux jouent un rôle de plus en plus crucial, on n'a pas encore étudié les options de « filtres juridiques internationaux » qui pourraient aider les responsables de l'élaboration des politiques dans l'élaboration et la mise en œuvre systématiques d'outils d'intervention.
- Étant donné que le débat sur le choix des outils est souvent fortement soumis à l'influence de la « culture » d'un palier gouvernemental en particulier, il faut entreprendre des efforts de recherche au Canada sur l'interaction des outils d'intervention fédéraux, provinciaux et municipaux.
- Même si l'on reconnaît de plus en plus que la gestion du risque en matière de choix des outils d'intervention doit répondre à des degrés de conformité acceptables, ces derniers ne sont généralement pas pris en compte dans le cadre d'un choix en particulier.
- Il faut consacrer des efforts de recherche à la juste limite entre les secteurs public et privé, surtout en ce qui a trait à l'utilisation d'outils d'intervention comme les outils volontaires, pour lesquels n'existe pas de norme ni de structure de gouvernance nettement définie au sein du gouvernement fédéral.
- Il faut consacrer beaucoup plus d'attention au rôle de vecteurs d'idées des institutions, surtout à celui des institutions non représentatives de la majorité comme les tribunaux, les bureaucraties et les banques centrales, et à la relation entre ces institutions et le choix des outils d'intervention.
- Si l'on s'entend généralement pour dire que le rôle des citoyens face à l'intervention publique subit de

dit, les outils d'intervention ne sont pas neutres et ils supposent une légitimité juridique, politique et populaire. Sans doute la question *quel est le meilleur outil pour résoudre ce problème?* n'est-elle pas la bonne question à poser. Pour Peters, il vaut mieux poser une des questions suivantes :

- Quelle est la combinaison d'outils qui convient le mieux pour résoudre ce problème dans ce contexte?
- Comment arriver à combiner plusieurs outils?
- Quelles en sont les conséquences involontaires
- Pourquoi l'interaction entre certains outils est-elle inefficace?

Si l'on accepte le lien essentiel existant entre le choix des outils d'intervention et la gouvernance, il faut alors effectuer une recherche fondamentale sur les mécanismes de gouvernance appropriés pour « contrôler » l'élaboration et la mise en œuvre de certains outils, notamment ceux qui n'ont pas de fondement législatif. Comme Friedman l'a souligné, « la législation se pose en substitut aux normes et aux consensus informels. » Toutefois, on ne retrouve généralement pas dans ces autres formes d'établissements de règles les contrôles et équilibres rigoureux qui sont inhérents à la promulgation de lois.

Les défis et occasions résultant de la mondialisation pour l'intervention publique ont suscité les commentaires d'un certain nombre de participants à la conférence. Webb, Ellis, Macdonald et Landry, en particulier, ont souligné l'importance d'une plus grande interaction entre les représentants publics, les collectivités et les groupes sociaux dans l'établissement de politiques économiques stratégiques et la mise en place de contextes d'autoréglementation favorisant l'imputabilité et le respect de la loi. Ce genre d'interaction devient essentiel à l'élaboration d'outils plus souples dans une économie mondialisée.

## Notes

- Il faut effectuer une recherche sur les aspects quantitatifs et qualitatifs des politiques résultant des diverses combinaisons d'outils d'intervention, surtout lorsque ces combinaisons comprennent des outils internationaux.

- 1 On trouvera le programme complet de cette conférence au site Web du PRP à l'adresse <www.recherchepolitique.gc.ca>
- 2 Michael J. Trebilcock et coll., *The Choice of Governing Instrument: A Study Prepared for the Economic Council of Canada*, Ottawa, Conseil économique du Canada, 1982.
- 3 La Commission du droit du Canada s'intéressait particulièrement au rapport existant entre le choix des outils d'intervention et la réforme du droit criminel dans le cadre de son projet « Qu'est-ce que le crime? ».
- 4 Dans l'ensemble de ce rapport, les références renvoient aux auteurs des exposés, ainsi qu'aux commentaires exprimés en cours de conférence. Les références textuelles sont présentées sous forme de notes.
- 5 Voir, par exemple, les références suivantes : Michael Hewlett, « Policy Instruments, Policy Styles, and Policy Implementation: National Approaches to Theories of Instrument Choice », *Policy Studies Journal*, vol. 19, no 2 (printemps 1991), p. 1-21.

Lester M. Salamon et Odus V. Elliott (dir.), *The Tools of Governance*, New York, Oxford University Press, 2002.

6 La validité de cette perspective suscite néanmoins de la controverse. Voir, p. ex. R.A. Macdonald, compte rendu de lecture, *The Tools of Governance*, dans le présent numéro de *Horizons*.

7 Voir aussi Christopher C. Hood, *The Tools of Government*, Londres, Macmillan Press, 1983; et Salamon et Elliott, *The Tools of Government*, 2002.

## La gouvernance

Comme le laisse supposer l'analyse qui précède, une des grandes conclusions de la conférence est qu'il existe un lien étroit entre le choix des outils d'intervention et la gouvernance. Premièrement, le choix des outils s'effectue dans le contexte plus vaste de la gouvernance et il en subit l'influence. Deuxièmement, les outils d'intervention jouent un rôle essentiel dans la structuration des rapports entre les intervenants tant gouvernementaux que non gouvernementaux et les citoyens. Troisièmement, le choix des outils d'intervention, qu'ils soient « obligatoires » ou non, doit se faire en harmonie avec la primauté du droit. Enfin, quatreièmement, si l'on désire optimiser l'efficacité des politiques et la poursuite d'objectifs collectifs, l'élaboration et la mise en œuvre de ces outils doivent être gérées ou régies au sein de réseaux de politiques pertinents.

Plusieurs intervenants ont souligné le fait qu'il faut accorder beaucoup plus d'attention à ce qui est perçu comme la légitimité d'un gouvernement d'utiliser divers outils et ensembles d'outils. Ils ont soutenu qu'il s'agit là d'un élément déterminant essentiel mais trop souvent sous-estimé de l'efficacité de l'élaboration des politiques. De surcroît, il faut aussi accorder la priorité à une meilleure compréhension des éléments déterminants de la légitimité elle-même (p. ex. le respect de la primauté du droit, l'efficacité et l'intérêt public) (Issaïys, Cashore et, dans une moindre mesure, Tuohy). L'accent mis sur le choix des outils comme mode de gouvernance ouvre un certain nombre d'autres pistes d'investigation. Par exemple, comment les responsables de l'élaboration des politiques peuvent-ils assurer une meilleure gestion des réseaux ou sous-systèmes de politiques sur lesquels divers outils ou ensembles d'outils d'intervention doivent se fonder? Quel rôle les institutions non représentatives de la majorité, comme les tribunaux et les bureaucraties, et les

intervenants non gouvernementaux, comme les citoyens, les clients et les sociétés privées, jouent-ils dans le choix des outils d'intervention? On a par exemple observé que les tribunaux jouent un rôle fondamental sur le plan de la réglementation et que cela a des incidences sur l'initiative juridique et la possibilité pour certains intérêts sociaux de concentrer leur influence par l'entremise de litiges portant sur l'intérêt public (Friedman).

Certains participants ont également souligné l'importance de mettre au point de meilleurs outils analytiques pour faciliter la création d'une structure de gouvernance en vue de l'élaboration, du choix et de la mise en œuvre des outils d'intervention. Les éléments d'une telle structure pourraient comprendre des approches fondées sur les risques (Hutter) et un « filtre » juridique international permettant aux législations et aux normes internationales de façonner ces outils (Mackaay, Toope). Certains ont aussi soutenu l'élaboration de structures axées sur des éléments administratifs afin de guider la prise de décisions sur les outils d'intervention volontaires (Lucas, Webb). Plusieurs participants ont réclame une approche plus globale et transversale (couvrant plusieurs outils) et souligné les avantages – sur le plan d'une imputabilité et d'une transparence accrues et d'une plus grande discipline dans la prise de décisions – que l'on aurait obtenus suite à l'adoption de ce genre d'approches dans les domaines gouvernementaux de la réglementation (p. ex. les énoncés d'analyse réglementaire) et de la gestion des dépenses.

Les participants à la conférence ont reconnu que le choix des outils d'intervention vu comme mode de gouvernance subit de plus en plus l'influence de facteurs internationaux et mondiaux. Le partage transnational d'information entre scientifiques, organisations non gouvernementales et membres de la fonction publique offre des options de rechange au choix

traditionnel d'outils d'intervention, remettant certains choix en question plus rapidement et avec un impact plus important, et élargissant la gamme des outils à notre disposition (Harrison). La densité croissante des régimes et obligations juridiques de sources régionales ou internationales exerce une influence sur la façon dont on devrait choisir des outils d'intervention. On a en effet laissé entendre que le Canada n'a pas encore ajusté la perception de son propre système juridique aux changements survenus dans la gouvernance mondiale, changements qui ont des effets sur l'évolution de l'élaboration et de la mise en œuvre des outils d'intervention au Canada. Ces changements exigent davantage de cohérence et d'intégration des politiques entre les ministères chargés de l'élaboration de politiques nationales et internationales pour le Canada (Toope).

## Prochaines étapes : orientations et champs de recherche à l'avenir

Cette section repose sur un exposé-synthèse de B. Guy Peters à la fin de la conférence, de même que sur les principales observations des autres conférenciers. Tous ont souligné l'importance d'une approche multidisciplinaire dans ce domaine, approche qui combine le droit, l'économie et la science politique. Conséquence logique de cette reconnaissance de complexité : les « consommateurs » de travaux de recherche (p. ex., les responsables de l'élaboration des politiques gouvernementales) doivent poser les bonnes questions et éviter les approches simplistes ou fondées sur des formules toutes faites dans le choix des outils d'intervention. L'élément central de cette analyse est la notion selon laquelle aucun outil d'intervention ne peut répondre seul à des enjeux ou problèmes publics en particulier. Le rôle essentiel des valeurs et des idées dans le choix des outils doit être plus transparent. Autrement



exige une meilleure reconnaissance du fait que les outils d'intervention peuvent évoluer et changer selon le contexte dans lequel on les utilise. Comme l'ont confirmé Ringeling, Doern et beaucoup d'autres lors de la conférence, le choix des outils d'intervention subit l'influence profonde de nombreux facteurs :

- les institutions et processus politiques;
- les traditions dans l'administration publique, le rôle du gouvernement et l'économie (Ringeling);
- les idées et les normes proposées par divers intervenants du domaine des politiques (Cashore ; Webb ; Trebilcock);
- et la structure des sous-systèmes ou réseaux connexes d'élaboration de politiques.

Ces éléments conditionnent et éclairent les options envisagées, les jugements portés sur l'outil d'intervention proposé pour résoudre un problème particulier et même les types d'outils employés et leur efficacité. Les participants ont insisté sur le fait que le choix des outils d'intervention est beaucoup plus fonction du rapport de cause à effet que l'on observe entre les problèmes à aborder par des politiques et le contexte institutionnel, que de la familiarisation avec les utilisations ou même les données sur l'efficacité des programmes (Peters). En Europe, on a relevé des approches très différentes de problèmes identiques dans diverses zones de compétence et, soulignons-le une fois encore, cela dépend beaucoup plus des différences culturelles ou contextuelles entre les institutions et les modes de gouvernance que de la perception de l'efficacité des outils (Ringeling). On a rappelé aux participants que le choix des outils d'intervention n'est qu'un des nombreux éléments qui influencent le cours du processus d'élaboration des politiques (Ringeling). Normalement, le contexte

dans lequel s'effectue le choix des outils d'intervention n'est pas statique, de sorte qu'on peut s'attendre à ce qu'il influe avec le temps aussi bien sur les choix effectués que sur l'efficacité de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques. Les participants ont donc reconnu l'importance fondamentale de la recherche pour arriver à mieux cerner les incidences indépendantes que les différents types de variables contextuelles peuvent avoir sur le choix des outils d'intervention et, au bout du compte, sur l'efficacité des politiques. Cela débouche sur des questions empiriques essentielles quant à l'importance relative des divers types de facteurs (p. ex., les institutions et les intervenants en politiques) qui affectent le choix des outils d'intervention.

### Des outils aux combinaisons d'outils d'intervention

Tout en reconnaissant les contributions des études détaillées sur les outils d'intervention pris individuellement (p. ex., les typologies), les participants ont réclamé une plus grande attention aux ensembles (ou combinaisons) d'outils d'intervention. Ils ont soutenu que cela était essentiel pour mieux cerner les modes actuels d'élaboration et de mise en œuvre des outils d'intervention, ainsi que pour reconnaître l'évolution survenue dans le caractère des problèmes liés aux politiques depuis les années 80 et les limites des stratégies ne comportant qu'un seul outil d'intervention.

Les débats qui ont eu lieu à la conférence sont venus confirmer que les outils d'intervention ne sont pas inertes, pas plus que leur choix ne se fait généralement en vase clos. L'élaboration et la mise en œuvre de plusieurs outils se font plutôt en parallèle et, fait tout aussi important, elles sont étalées dans le temps. Comme l'a souligné Issaïa, généralement, la concrétisation des objectifs des politiques se fait grâce à l'interaction de combinaisons multiples dimensionnelles ou d'ensembles

d'outils d'intervention. De plus, le nombre de combinaisons est infini et change de substance et de portée selon le contexte et les circonstances (Peters). Cela signifie qu'il faut accorder une attention particulière aux variables d'un contexte, comme le coût et l'efficacité économiques, la certitude liée aux programmes et la souplesse de ces derniers, la visibilité politique et les questions d'éthique.

Les participants ont proposé plusieurs autres avenues de recherche.

- Jusqu'à quel point peut-on mélanger ou combiner des outils d'intervention pour mieux atteindre certains objectifs de politiques publiques?
- Quel rôle les nouveaux outils fondés sur le savoir peuvent-ils jouer dans l'amélioration de l'efficacité de combinaisons particulières?
- En quoi le concept des combinaisons d'outils peut-il améliorer le ciblage des interventions à différents niveaux et dans différents milieux de prise de décisions?
- Les éléments déterminants de la conformité aux combinaisons d'outils d'intervention sont-ils les mêmes que pour des outils individuels ? Est-il possible d'améliorer la conformité en ayant recours à des combinaisons d'outils?

En outre, comme l'ont observé plusieurs participants, en déplaçant l'accent des outils individuels vers les combinaisons d'outils, on réaffirme la nécessité de saisir le caractère interactif des outils d'intervention. Ce type de perception exige que l'on examine les outils sous les angles suivants :

- leurs complémentarités et leurs capacités de substitution;
- les effets de la redondance;
- la dynamique et les conséquences du caractère optimal;
- et les impacts cumulatifs.

## Contexte général

L'élaboration de ce qu'on est venu à appeler la perspective du choix des outils d'intervention a fait l'objet de nombreuses analyses<sup>1</sup>. Fondamentalement, cette perspective puise ses racines dans une volonté de comprendre la formulation et la mise en œuvre des politiques, ainsi que le processus global d'élaboration des politiques, à travers le prisme d'outils d'intervention gouvernementale, plutôt que de politiques et de programmes. Sous-entendu, « certaines formes d'intervention publique ont plus de chances de résoudre certains problèmes publics ou enjeux sociaux que d'autres » (Macdonald, 2002). La gamme de ces types d'interventions ou d'outils va des lois et règlements jusqu'aux subventions et allocations en passant par l'organisation et la privatisation, de même que la diffusion de l'information et la fiscalité.

Sur le plan canadien, l'étude de Trebilcock, Hartle, Pritchard et Dewees, *The Choice of Governing Instrument*, publiée en 1982, représente une véritable percée dans la perspective du choix des outils d'intervention. Ce dernier y était présenté comme un exercice technique et les auteurs soutenaient que les responsables de l'élaboration des politiques se lancent dans un calcul des choix et adoptent certains outils d'intervention afin d'assurer la promotion générale de la « rationalité politique ».

De ce point de départ fixé il y a plus de vingt ans, la perspective du choix des outils d'intervention a continué à bien des égards à offrir un mode de pensée sur l'intervention gouvernementale utile tant sur le plan analytique que rationnel<sup>2</sup>. Si, au départ, on a mis l'accent sur les outils d'intervention pris individuellement et leurs caractéristiques, on s'intéresse désormais beaucoup à la nature du processus de sélection lui-même, ainsi qu'aux combinaisons ou ensembles d'outils d'intervention. De plus, comme l'a

confirmé la conférence tenue récemment, il est de plus en plus évident pour les chercheurs et les responsables de l'élaboration des politiques que l'efficacité des outils d'intervention n'évolue pas en vase clos. Elle dépend plutôt du contexte – du système de gouvernance et du réseau d'intervenants politiques – dans lequel ces outils sont mis en œuvre.

## La nature du choix

À la conférence, l'importance d'un examen attentif des hypothèses et truismes par trop simplistes qui font souvent partie de la perspective du choix des outils d'intervention a constitué un thème récurrent. On ne peut par exemple soutenir qu'il est possible de trouver un choix d'outils d'intervention qui soit en lui-même supérieur aux autres. Les participants ont plutôt mis l'accent sur la complexité, la richesse et les nombreuses facettes des contextes dans lesquels se font le choix des outils et leur mise en œuvre.

Trebilcock, par exemple, a reconnu que les intervenants politiques présentent des différences culturelles et des cadres de référence différents en ce qui concerne les outils d'intervention, facteurs qui deviennent des éléments déterminants des outils retenus pour atteindre des objectifs en matière de politiques. De surcroît, il a soutenu que ces cadres et cultures jouent un rôle essentiel en ce qui a trait à la *stabilité* et au *changement* dans le choix d'un outil idéal, particulièrement à des modifications non incriminables en elles-mêmes. En disant cela, il pensait en particulier aux importants virages pris ces vingt dernières années dans des pays du monde entier quand on observe le niveau inégal atteint sur le plan de la déréglementation économique, de la privatisation des sociétés d'État et de la prestation des services gouvernementaux.

D'un autre point de vue, Peters et d'autres participants ont souligné que les choix d'outils d'intervention sont

## Le contexte du choix

À la suite des délibérations qui ont eu lieu lors de la conférence, il ne subsiste pas le moindre doute qu'il ne faut pas voir dans le choix des outils d'intervention un simple exercice technique d'adaptation des outils à certains problèmes du ressort des politiques. En bref, il n'existe aucun projetile magique ni solution unique. En général, les participants ont plutôt insisté sur le fait qu'il faut accorder plus d'attention à « l'art » du choix des outils et à l'adaptation de ces derniers aux défis et aux occasions que présentent les politiques.

souvent fonction de la perception du problème lié aux politiques – et que la recherche indique qu'un même problème est souvent perçu différemment dans différents contextes. En bref, on relève un rapport complexe entre la perception du problème à aborder par des politiques, l'outil d'intervention approprié et les impacts prévus des politiques ou, pour dire les choses différemment, la causalité, l'intervention et l'évaluation.

L'une des révélations les plus essentielles découlant du travail effectué sur le choix des outils d'intervention depuis vingt ans est que l'amélioration de l'élaboration et de la mise en œuvre des interventions gouvernementales



# Le choix des outils d'intervention en démocratie globale

Pearl Eliadis  
et Margaret Hill  
avec la collaboration de  
Benoît Leduc  
et de Richard Tate  
Projet de recherche  
sur les politiques

Depuis toujours, un des défis de la gouvernance consiste à assurer l'efficacité de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques. Cependant, si la prolifération et la diversification des outils d'intervention au cours des vingt dernières années ont beaucoup retenu l'attention, on n'arrive toujours pas bien à saisir la complexité et toutes les nuances de l'évolution dans la manière d'atteindre les objectifs des politiques publiques. Quels outils d'intervention novateurs ont été mis à la disposition des responsables actuels de l'élaboration des politiques? Que sait-on réellement de l'efficacité comparée des divers outils et des diverses combinaisons d'outils permettant de relever les défis actuels et à moyen terme auxquels le Canada est confronté sur le plan des politiques et à profiter des possibilités qui s'offrent? Quels sont les éléments qui contribuent à décider du rendement optimal des outils et des circonstances qui favorisent ce rendement? En bref, quelles stratégies peut-on mettre en place pour mieux orienter l'élaboration et la mise en œuvre de choix de politiques?

Au mois de septembre 2002, le Projet de recherche sur les politiques et Justice Canada, en collaboration avec la Commission du droit du Canada, ont organisé une conférence visant à aborder ces questions<sup>1</sup>. Tenue à la Faculté de droit de l'Université McGill alors même que l'on célébrait le vingtième anniversaire de la publication d'une étude marquante sur le choix des outils d'intervention au Canada, *The Choice of Governing Instruments*, cette conférence a réuni quelque 125 chercheurs et hauts fonctionnaires gouvernementaux en provenance du Canada, des États-Unis et de l'Europe pour porter un regard critique sur l'état actuel des connaissances sur les outils d'interventions et leur choix<sup>2</sup>.

Le présent rapport a pour but de recueillir le capital intellectuel développé au cours de cette conférence et, ce faisant, de tirer de grandes conclusions destinées aux responsables de l'élaboration des politiques<sup>3</sup>. Les conclusions ci-dessous revêtaient une signification toute particulière :

- À elles seules, les perspectives économiques ne suffisent pas à éclairer les choix d'outils d'intervention, qui devraient être d'abord et avant tout fonction de critères gouvernementaux et non seulement (ni même prioritairement) porter sur le coût, l'efficacité opérationnelle ou l'efficacité économique.
- Le bien-fondé de certains choix dépend de facteurs politiques, juridiques, éthiques, liés aux programmes, sociaux et économiques qui ont des dimensions mondiales autant que nationales.
- Tout en reconnaissant que les outils d'intervention dépendent du contexte et ne sont que rarement, si tant est qu'ils le sont, élaborés ou mis en œuvre en vase clos, il faut élever le débat du niveau du choix des outils d'intervention individuels à celui des combinaisons d'outils.
- Tous les outils d'intervention, particulièrement ceux dont l'élaboration et la mise en œuvre se font de manière indépendante du processus législatif, ont des repercussions importantes sur le bien-fondé et l'imputabilité des interventions publiques.
- Enfin, il faut des stratégies et des cadres de gouvernance pour s'assurer à la fois du bien-fondé et du caractère optimal de l'élaboration et de la mise en œuvre d'outils d'intervention.

Nous approfondirons plus loin ces conclusions, ainsi que leur incidence sur l'élaboration des politiques. Nous signalerons en outre un certain nombre d'enjeux pouvant faire l'objet de recherches ultérieures.

# Etat actuel des

## connaissances :

### La recherche

#### sur les

#### politiques

#### autochtones

#### au Canada

#### Roger Roberge

#### Projet de recherche

#### sur les politiques

La Conférence sur la recherche en matière de politiques autochtones, est tenue à Ottawa du 26 au 28 novembre 2002 et plus de 500 personnes ont participé à 52 séances pour débattre d'un large éventail de sujets. Le ministère canadien des Affaires indiennes et du Nord et l'Université Western (Ontario) en assurèrent la mise en œuvre.

La première Conférence nationale sur la recherche en matière de politiques autochtones a marqué une étape importante dans l'intégration des connaissances diffusées sur les questions autochtones. Des experts en recherche sur les politiques et des membres des communautés autochtones ont examiné en détail et remis en contexte les conclusions d'études récentes, ainsi que le savoir et les opinions courantes autochtones. Ce processus avait le mérite d'atteindre l'autre objectif de la conférence : créer une interface entre chercheurs, décideurs politiques et peuples autochtones afin de faire ressortir les implications politiques de la recherche présentée.

Celle-ci soulignait essentiellement les multiples défis que les communautés autochtones doivent relever, notamment la croissance rapide de leur jeune population, une pauvreté endémique dans les réserves et en dehors, des inégalités sur le plan de la mortalité / morbidité, une scolarité insuffisante, des statistiques de criminalité élevées, des conflits à propos des ressources naturelles, l'assimilation culturelle et l'autonomie gouvernementale. La gamme complète de ces défis est révélée succinctement dans une analyse du fameux indice du développement humain des Nations Unies. On sait que le Canada occupe la première place à ce chapitre, ce dont il se vante souvent; mais les conditions de vie troublantes de nos peuples autochtones et les inégalités entre autochtones et non autochtones apparaissent quand on applique l'IDH séparément aux Indiens de plein droit qui vivent dans les réserves (68e rang) et à ceux qui vivent en dehors (36e rang). Sur une note plus positive, lorsqu'on le compare en tenant compte du temps (de 1981 à 1996), l'écart d'indice du développement humain entre les Indiens de plein droit et les Canadiens non autochtones ne cesse de se réduire pour chacune de ses trois composantes (revenu per capita, espérance de vie et niveau de scolarité).

En plus des « éléments de réflexion » apportés par la recherche, on a mis le doigt sur plusieurs possibilités de politiques. Signalons particulièrement une approche basée sur le capital social mettant l'accent sur le rôle de la communauté, qui est apparue comme une avenue potentielle à explorer. La recherche dirigée par le Dr Michael Chandler (du Département de psychologie de l'Université de Toronto) montre que la continuité culturelle constitue un important garde-fou contre le suicide dans les communautés des Premières nations. Certaines communautés affichent des taux de suicide 800 fois supérieurs à la moyenne nationale, alors que, dans d'autres, le suicide est un phénomène relativement inconnu. Les communautés qui ont activement, et collectivement, réhabilité et protégé leur continuité culturelle sont beaucoup plus susceptibles de connaître des taux de suicide moindres.

La réussite du développement économique au sein des communautés autochtones est liée aussi à plusieurs principes du capital social. Pour le Dr Joe Kalt, qui dirige le Projet sur le développement économique des Amérindiens à la John F. Kennedy School of Government de Harvard, la souveraineté politique, des institutions gouvernementales efficaces et adaptées sur le plan culturel, et un leadership communautaire fort constituent des éléments de la réussite du développement économique. Les communautés bien pourvues en ressources naturelles et financières ne sont pas nécessairement celles qui réussissent bien sur les plans économique et social. La vigueur des communautés, surtout du point de vue du capital social, est un bien meilleur indicateur prévisionnel de la réussite économique.

Étant donné la profusion de matières présentées à la conférence, on s'efforce actuellement d'en publier les actes. L'Université Western Ontario, le ministère canadien des Affaires indiennes et du Nord, le Projet de recherche sur les politiques et le Bureau du Conseil privé (Affaires autochtones) collaboreront pour en financer la publication, prévue pour 2004. Pour obtenir de plus amples renseignements, veuillez vous adresser à Danny Jetté, du Projet de recherche sur les politiques (d.jette@prs-srp.gc.ca).



que cette nouvelle stratégie ne s'appuie pas sur des principes. Si c'était le cas, les États-Unis seraient aussi prêts à attaquer la Corée du Nord qu'ils le sont de toute évidence à attaquer l'Irak. M. Martin a proposé que nous nous inquiétions surtout de savoir quand et où les Américains sont maintenant prêts à utiliser la force militaire. Dans son allocution, Janice Stein, professeure Harrowston de gestion de conflits à l'Université de Toronto, a adopté une position intermédiaire entre celles des deux conférenciers précédents. Elle a fait valoir que la nouvelle stratégie de sécurité nationale américaine tient compte des importantes nouvelles menaces révélées par les récents événements. Il est clair que l'Occident fait maintenant face à un réseau de terreur aux ramifications mondiales — non commandité par un État, souple, peu hiérarchisé et redondant, de sorte que l'élimination de n'importe quel de ses éléments n'endommagerait que minimalement ses capacités globales. Les progrès dans le domaine de la guerre biologique et chimique offrent une variété de nouvelles armes de destruction massive qui ne respectent pas la frontière entre civils et militaires. Compte tenu de cette difficile situation, nous devons être prêts à contre les menaces incertaines, plutôt que les risques facilement calculables. Mme Stein a indiqué qu'il y a des éléments positifs dans le document de stratégie américain, notamment en ce qui concerne le Sud et ses exigences, et l'importance des économies ouvertes. Néanmoins, la stratégie pose aussi de graves problèmes. Les États-Unis ont établi le principe qu'ils ont le droit et le devoir d'agir de façon préventive là et au moment où une menace d'attaque contre les intérêts américains est imminente. Charitable, on pourrait suggérer qu'il faut pour cela des renseignements clairs et de qualité. Toutefois, Mme Stein laisse entendre que la définition de ce qui constitue une menace imminente, telle que décrite dans le document stratégique, s'appuie sur des preuves de « mauvaise moralité ».

De toute évidence, les États-Unis ne sont pas prêts à attaquer tous les États qui ont ou pourraient avoir des armes de destruction massive. La décision américaine d'éviter l'action militaire contre la Corée du Nord signifie que ce ne sont pas tous les États dirigés par des tyrans et possédant des armes de destruction massive qui peuvent être considérés comme des cibles légitimes d'une attaque préventive. Il faut d'abord qu'il y ait preuve de mauvaise moralité, comme l'a démontré l'Irak qui, dans le passé, a envahi le Koweït, attaqué sa population kurde et abrité des terroristes. Mme Stein soutient que la légitimation de frappes préventives sur la foi de la « mauvaise moralité » établit un précédent extraordinairement dangereux pour la sécurité internationale. Si cette condition suffit pour aller en guerre, la Russie peut-elle frapper la Géorgie pour avoir fait preuve de « mauvaise moralité » en ne s'efforçant pas contre les rebelles tchétchènes qui s'y trouvent ? L'Inde et le Pakistan, deux puissances nucléaires mutuellement hostiles, auraient-elles le droit d'attaquer en se réclamant de la mauvaise moralité de l'autre ? Le problème, c'est que ce principe offre une base beaucoup trop subjective à l'action militaire et, par conséquent, dessert les intérêts à long terme du monde en matière de sécurité.

## Conclusion : les leçons apprises

Il est clair que nous n'avons pas encore toutes les réponses quant à la signification potentielle des risques dont on a discuté à la Conférence nationale de la recherche sur les politiques de 2002. Y faire face peut parfaitement étiher nos ressources publiques à leur limite au cours des décennies à venir, ou nous pourrions découvrir que d'autres risques jouent un rôle beaucoup plus important dans la perspective publique. Néanmoins, on peut tirer quelques leçons générales importantes :

- Beaucoup d'incertitude entoure un grand nombre de risques potentiellement plus dangereux. Il est essentiel de continuer à

investir dans le renseignement et la surveillance, et d'en améliorer les méthodes pour diminuer l'incertitude et permettre une planification prudente.

- Beaucoup de grands risques examinés pendant la Conférence étaient complexes et multidimensionnels. La préparation efficace pour écarter, contrôler et réduire au minimum les dangers, exige une meilleure intégration de nos institutions de gestion du risque. La capacité d'affronter des dangers dont l'impact peut être sans précédent et qui peuvent surgir sans avertissement, ou peu s'en faut, exige un investissement plus sain dans des infrastructures publiques solides, attentives et adaptables, ayant la souplesse de reconnaître et d'affronter rapidement les dangers (par exemple dans le système de santé, qui peut être envoyé au front en cas d'épidémie d'une nouvelle maladie ou d'une attaque à l'aide d'une arme de destruction massive).
- La confiance du public dans notre gestion du risque et nos établissements de gouvernance constituera un élément clé de leur succès. À l'heure actuelle, le degré de confiance est souvent surestimé. Les politiques et les institutions, pour affronter les risques futurs, doivent donc être créées avec un esprit de réceptivité et de transparence et en favorisant la participation du public.
- Un grand nombre de nos risques futurs peuvent être mondiaux de par leur nature et donc exiger une réponse mondiale. Il nous faut étayer notre infrastructure d'institutions internationales et bâtir sur elle de manière à obtenir une meilleure coopération mondiale dans la préparation et le traitement de nos risques futurs.

Ces étapes et d'autres peuvent se révéler vitales dans la préparation de notre avenir de risques.

climatiques peuvent maintenant produire une autre grande transformation. Beaucoup de maladies infectieuses de nature vectorielle réagissent aux changements climatiques et ont trouvé dans des températures plus chaudes un milieu plus hospitalier de reproduction et de propagation. Bien qu'il soit encore trop tôt pour être certain que le réchauffement accroît l'incidence de ces maladies — et il pourrait y avoir d'autres explications — un certain nombre de rapports laissent croire que le réchauffement futur pourrait bien créer des conditions beaucoup plus favorables à la propagation des maladies. En conséquence, nous pourrions en effet assister à la prochaine grande transformation de la relation de l'homme avec les maladies infectieuses.

## La guerre contre la terreur

de calculs mesquins fondés sur des intérêts géostratégiques. Les attaques terroristes contre les États-Unis ont ouvert un nouveau chapitre de la politique internationale dans lequel la réaction des États-Unis sous forme d'une guerre contre le terrorisme domine maintenant l'ordre du jour en matière de sécurité internationale. Pourtant, l'incertitude reste grande quant à la nature précise des risques encourus et à la meilleure façon de les contrer. Comment la guerre contre le terrorisme façonnera-t-elle la géopolitique et les programmes de sécurité ? Quel est le degré de permanence du nouveau programme de sécurité américain et que signifie-t-il pour le Canada ? L'étude de ces questions a constitué le thème de la séance plénière de clôture de la Conférence. Leon Fuerth, ancien conseiller en matière de sécurité nationale du vice-président américain Al Gore, a inauguré la séance plénière en évaluant la stratégie sur la sécurité nationale des États-Unis élaborée par l'administration Bush en septembre 2002 (Voir <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pd>). M. Fuerth a pris son auditoire canadien de ne pas rejeter la nouvelle stratégie ni de lire le document de façon trop littérale. Même si ce dernier contient des éléments qui nous mettent mal à l'aise, il a souligné qu'une grande partie de la stratégie n'est pas incohérente avec les principes de politique étrangère de l'administration précédente, celle de M. Clinton. M. Fuerth a suggéré qu'au lieu de critiquer la stratégie pour ses lacunes, nous devrions identifier les éléments pour lesquels les États-Unis sont dans leur « bon droit » et commencer à travailler sur ces derniers. Éventuellement, la voix discrète des Américains qui prêche la prudence et la nécessité du multilatéralisme finira par être entendue. Les amis et les alliés seront également en mesure d'influencer la doctrine américaine s'ils procèdent discrètement entre homologues, plutôt que par la voix des médias. M. Fuerth a indiqué que nous ne devrions faire preuve de fermeté avec les Américains qu'en

climatiques peuvent maintenant produire une autre grande transformation. Beaucoup de maladies infectieuses de nature vectorielle réagissent aux changements climatiques et ont trouvé dans des températures plus chaudes un milieu plus hospitalier de reproduction et de propagation. Bien qu'il soit encore trop tôt pour être certain que le réchauffement accroît l'incidence de ces maladies — et il pourrait y avoir d'autres explications — un certain nombre de rapports laissent croire que le réchauffement futur pourrait bien créer des conditions beaucoup plus favorables à la propagation des maladies. En conséquence, nous pourrions en effet assister à la prochaine grande transformation de la relation de l'homme avec les maladies infectieuses.

privé si nous souhaitons exercer une influence réelle. Il a également prié son auditoire de se rappeler que les États-Unis ont peut-être raison. Bien que le gouvernement américain puisse surestimer sa propre importance et sa capacité d'agir unilatéralement, les Canadiens doivent remettre en question leurs propres façons d'aborder la sécurité mondiale si elles restent inchangées à la suite du 11 septembre. Il a ajouté qu'il y avait la réelle matière à apprentissage : il existe une véritable menace de la part de forces non étatiques de bas niveau profondément antioccidentales et prêtes à faire un usage maximal de la violence et de la destruction. Les valeurs et les intérêts du Canada, en tant que pays d'Occident, sont également menacés. Nous devons maintenant chercher un moyen de travailler avec les États-Unis et nos autres alliés à l'élaboration d'une approche commune face aux nouvelles menaces contre la sécurité. Une erreur d'approche pourrait être incroyablement dévastatrice.

Le commentateur du Globe and Mail, Patrick Martin, a présenté une analyse beaucoup plus critique de la nouvelle stratégie de sécurité nationale américaine ou de ce qu'on appelle la doctrine Bush. M. Martin a suggéré qu'elle est dangereusement surfaite et exagère grandement les menaces des États hors-la-loi et des réseaux terroristes qui, contrairement à l'Union soviétique pendant la Guerre froide, ne représentent nullement, en réalité, une menace existentielle pour les États-Unis. Le document a substitué au principe américain de dissuasion un nouveau mandat d'action préventive contre les menaces perçues et réelles. Ce changement élargit grandement les possibilités d'action militaire des États-Unis en abaissant la norme relative à la « preuve de menace » que l'administration américaine doit fournir avant d'entreprendre une action militaire. Même le potentiel d'acquiescer des armes de destruction massive peut maintenant constituer une condition suffisante d'action militaire. M. Martin a également noté



Afrique subsaharienne est dévastatrice par son ampleur. Bien que de nouvelles narcotérapies aient aidé à gérer le VIH/sida en Amérique du Nord, elles n'ont que très peu d'impact à l'échelle mondiale. Dans certaines parties de l'Afrique, on a fini par l'appeler la « maladie des grands-mères », parce que les personnes en âge de se reproduire et de produire meurent et que les grands-parents doivent s'occuper des enfants et des adolescents. C'est là l'une des principales causes de la famine qui commence à sévir en Afrique.

Est-ce que le réchauffement planétaire aggrave les risques nouveaux (ou renouvelés) de maladies infectieuses ? Tony McMichael, directeur du Centre national d'épidémiologie et de santé publique de l'Université nationale d'Australie et auteur de *Human Frontiers, Environments and Disease: Past Patterns, Uncertain Futures*, a laissé entendre dans son allocution que cela pourrait très bien être le cas. Il a présenté un historique de l'émergence des maladies infectieuses pour l'humanité qui prend la forme d'un certain nombre de transformations majeures dans la manière dont nous sommes exposés, puis il a suggéré que les changements climatiques pourraient être à l'origine des prochaines grandes transformations de la vulnérabilité de l'humanité à l'égard des maladies infectieuses. Par exemple, la nature du risque de maladies infectieuses a subi une transformation lorsque l'humanité a commencé à pratiquer l'agriculture il y a 10 000 ans. Comme nous com-mencions à vivre d'une manière plus sédentaire dans des régions plus denses et à avoir des contacts plus directs avec les animaux, notre exposition aux maladies infectieuses a été profondément bouleversée. De la même manière, la période d'expansionnisme européen (1500-1900) a été une période de propagation des maladies européennes à l'échelle de la planète, et la mondialisation a ensuite transformé les modes d'exposition aux maladies. Les changements

à les contrôler, ce qui constituera la meilleure préparation en vue d'attaques intentionnelles inconnues mais possibles.

Dans sa présentation, Laurie Garrett, pour *Newday* et auteure de *The Coming Plague*, a fait valoir que la préparation des systèmes de santé publique aux maladies infectieuses a été trop négligée. Divers événements aux États-Unis depuis le 11 septembre (particulièrement au cours de la période des attaques et des alertes à l'anthrax) ont démontré à quelle vitesse le système de santé publique peut être submergé lorsqu'il tente de réagir aux attaques potentielles. Les États-Unis exigent une meilleure infrastructure pour réagir aux urgences, notamment un financement à long terme pour des programmes durables qui se poursuivront longtemps après que les projecteurs récemment braqués par les médias auront été détournés par d'autres questions. Nous devons nous inquiéter des maladies créées par d'autres questions. Nous devons nous inquiéter des maladies créées au point dans l'ancienne Union soviétique — leur situation n'étant pas claire aujourd'hui en Russie). Divers problèmes rendent difficile la préparation en vue de flambées potentielles — les riches et les pauvres, tant aux États-Unis qu'ailleurs dans le monde, exacerbent la difficulté de contrer les écloisions de maladies pour une portion croissante de la population mondiale vivant dans la pauvreté. En même temps, les pays les plus riches n'investissent pas suffisamment dans les efforts mondiaux de santé publique. L'écart actuel en matière d'espérance de vie dans le monde (près de 50 ans entre l'Afrique et le Japon) est sans précédent. La planète assiste, particulièrement dans le Sud, à la création massive de mégacités qui n'ont simplement pas les ressources adéquates pour soutenir leur population (leurs réseaux d'égout et d'égout étant notamment inadéquats). L'explosion gigantesque du VIH en

Tout comme les humains voyagent d'avantage, les moustiques peuvent prendre l'avion et injecter la malaria aux travailleurs d'aéroports. Les vecteurs agricoles sont également importants en raison de l'expédition d'animaux d'élevage et du commerce de produits médicaux. L'OMS étudie également les risques potentiels de l'utilisation délibérée d'agents biologiques pour propager les infections fongiques, bactériennes, virales ou à rickettsies. Les réseaux de santé publique doivent être prêts à répondre rapidement aux nouvelles menaces posées par l'écllosion de maladies. À cette fin, l'OMS fait la promotion d'un meilleur système de déclaration. Actuellement, la grande majorité de ses renseignements ne proviennent pas d'agences gouvernementales, mais de sources informelles, la plus importante étant le Réseau d'information sur la santé mondiale créé par Santé Canada, lequel cherche constamment sur le Web des avis d'écllosion de maladies. En plus d'assurer une meilleure surveillance, l'OMS travaille à faire en sorte que nous ayons la capacité de répondre rapidement aux flambées de maladies en œuvrant à la mise au point de meilleurs vaccins contre l'influenza et en s'assurant que des vaccins sûrs sont prêts à être utilisés. L'augmentation du nombre de maladies résistantes aux antibiotiques est particulièrement inquiétante et exigera des investissements accrus en recherche de la part de l'industrie. Le besoin urgent de rendre les médicaments accessibles et d'en créer de nouveaux requiert une plus grande collaboration public-privé. En outre, la planification de notre exposition future aux maladies infectieuses suppose un juste équilibre dans la préparation en vue des risques de maladies connues et des risques potentiels de maladies inconnues (comme celles qui pourraient surgir d'une attaque terroriste). Ultimement, cet effort exigera la création de partenariats mondiaux travaillant à renforcer la réaction aux maladies infectieuses d'origine naturelle et

de vue, les plantes GM ne constituent qu'un changement marginal dans l'histoire de la culture de plantes par l'homme, déjà vieille de milliers d'années. D'un autre point de vue, nous traquons des éléments constitutifs de la vie d'une manière qui pourrait devenir très dangereuse pour notre santé et notre environnement. Nous en sommes au point où l'innovation scientifique a dépassé notre capacité de gérer les débats qu'elle soulève. Les meilleurs choix pour ce qui concerne les futurs développements se trouvent quelque part entre les avantages technologiques et les risques environnementaux, mais il semble que les débats se soient polarisés vers les extrêmes. La rhétorique et les gesticultations prendront fin seulement lorsque nous accepterons la validité de chacune des perspectives dans un mouvement de retour vers le juste milieu.

D'une manière générale, la séance plénière et les autres conférences sur la biotechnologie laissent croire que, compte tenu du caractère « transformatif » de la biotechnologie, nous serions prudents de prendre du recul et d'examiner suivant une perspective très large les conséquences des sembles technologiques en émergence — il faut y penser non seulement comme à un autre enjeu politique flottant autour du gouvernement, mais comme à une véritable force de transformation autour de laquelle toutes les autres institutions et questions risquent éventuellement d'évoluer. D'un point de vue optimiste, la biotechnologie pourrait bien finir par aider à transformer notre monde et à redéfinir l'insoutenable trajectoire de la population mondiale et de la croissance économique. Au moment où nous nous engageons sur cette voie, toutefois, le caractère transformatif de la révolution biotechnologique cache sans aucun doute beaucoup de conséquences involontaires et imprévisibles.

## La propagation des maladies infectieuses

Il y a un siècle, l'Occident pouvait fièrement envisager des progrès en matière de santé et de longévité grâce aux développements en technologie, en médecine et en science. Les découvertes de Joseph Lister, plus tôt au XIX<sup>e</sup> siècle, avaient amélioré de façon spectaculaire les conditions d'hygiène des hôpitaux et aidé à éradiquer la fièvre puerpérale, la principale cause de décès chez les femmes en couches. Les travaux de Louis Pasteur et de Robert Koch avaient démontré que les bactéries étaient la cause de beaucoup de maladies auparavant incurables qui pouvaient maintenant être contrôlées grâce à des inoculations, des médicaments et des mesures d'hygiène. Par conséquent, au cours des décennies à venir, on allait être témoin de l'élimination de quatre des principales causes de la mortalité infantile : la variole, la diphtérie, la fièvre typhoïde et la scarlatine. L'amélioration continue des soins de santé et le contrôle de la maladie ont figuré parmi les principales tendances du XX<sup>e</sup> siècle, contribuant à une augmentation spectaculaire de la population et de l'espérance de vie à la naissance. Les progrès en immunisation ont permis de contrôler beaucoup d'infections et, récemment, ont constitué le facteur primordial de l'éradication de la variole. Il y a deux décennies, il semblait que nous allions bientôt éliminer les maladies infectieuses de la liste des principales menaces pour l'humanité. Ces prévisions optimistes sont maintenant mises en doute. Une conséquence involontaire de l'explosion spectaculaire du commerce international, des migrations et des voyages au cours des récentes décennies, a été l'augmentation des menaces pour les écosystèmes locaux, les économies locales et la santé humaine, causée par les espèces exotiques qui migrent sur de grandes distances. Les maladies infectieuses sont parmi les principales — et croissantes — causes de décès,

comptant pour le quart, voire le tiers des 54 millions de décès estimés dans le monde pour 1998. Les tendances sont dérangeantes : les maladies sont dérangantes, la tuberculose et le choléra resurgissent ou s'étendent géographiquement ; le VIH se répand rapidement dans les pays développés ; on assiste à l'éclosion de plus en plus fréquente de maladies nouvelles ou nouvellement reconnues, comme l'Ebola, pour lesquelles on ne connaît aucun remède. Et nous ne devrions pas nous préoccuper uniquement des maladies qui affectent les humains. La flambée de fièvre aphasique en Grande-Bretagne l'a démontré : les coûts économiques de telles éclipses peuvent être impressionnants, et l'obligation de démontrer que des mesures définitives ont été prises à une population dont le seuil de tolérance au risque est bas peut être écrasante. C'est particulièrement le cas là où la menace est inattendue, là où le risque peut surgir d'un instant à l'autre et là où il peut se transmettre rapidement à l'échelle d'une région ou même de la planète. Comment gérer le risque causé par les maladies infectieuses ? Quel est le rôle des institutions mondiales comme l'Organisation mondiale de la Santé ? Le succès obtenu en relevant les défis de la gestion des menaces actuelles et émergentes pour la santé constituera un facteur important dans la délimitation de la frontière de risque du XXI<sup>e</sup> siècle. David Heymann, directeur général, Maladies transmissibles, à l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), a animé la discussion pendant la séance plénière sur les nouveaux risques de maladies infectieuses et les défis mondiaux à relever. L'OMS suit actuellement de près l'émergence ou la réémergence d'un grand nombre de maladies infectieuses dans le monde. Ces phénomènes surrissent à une époque d'augmentation massive des voyages et des déplacements de réfugiés. Toutefois, les vecteurs humains ne sont pas les seuls facteurs d'augmentation de la transmission.



certaines sceptiques voudraient le laisser croire. Ceci dit, il a soutenu que les schémas d'appartenance, les régimes de propriété intellectuelle et les cadres réglementaires dans le domaine de la biotechnologie agricole sont nuisibles au développement de cette industrie dans le meilleur intérêt de l'humanité. Plutôt que de promouvoir la liberté d'innover et d'exploiter, le système actuel a créé d'importants obstacles à l'entrée dans le domaine de la biotechnologie qui entraînent une « congestion » dans le monde. La vaste expérience de M. Jefferson comme conseiller de la Banque mondiale et de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) l'a convaincu que les développements en biotechnologie agricole doivent être guidés par les besoins des fermiers locaux, particulièrement dans le Sud. Au lieu de cela, les développements en biotechnologie agricole sont principalement financés et contrôlés par les intérêts commerciaux du Nord. L'appartenance en soi, mais trop souvent le système enchevêtré et coûteux des droits de propriété intellectuelle se saisit du développement et de l'utilisation potentielle des avancées biotechnologiques les plus prometteuses.

Mark Winston, professeur de sciences biologiques à l'Université Simon Fraser et auteur de *Travels in the Genetically Modified Zone*, a terminé la séance en ouvrant une voie entre les positions extrêmes défendues par l'industrie, qui cherche de nouveaux produits et de nouveaux marchés, et le mouvement des consommateurs et des défenseurs de l'environnement qui craignent un désastre potentiel. Bien que nous sachions que les conséquences possibles de la biotechnologie sont profondes, il nous reste encore à déterminer si les plantes génétiquement modifiées (GM) se révéleront bénéfiques ou nuisibles. Quel plan d'action responsable faut-il adopter compte tenu de cette incertitude ? Quel équilibre faut-il trouver entre l'avantage et le risque ? D'un point

peuvent plus faire fi des attitudes du public. Dans le passé, la politique de gestion du risque découlait en grande partie de l'opinion d'experts sur les nouveaux développements scientifiques et l'évaluation des risques techniques. Les craintes récentes et les « crises » touchant la production alimentaire et l'agriculture (par exemple la maladie de la vache folle) ont fait reculer la confiance des consommateurs. L'acceptation par le public des renseignements et des règlements scientifiques et gouvernementaux a été ébranlée. Le défi consiste maintenant à repenser en profondeur comment le public pourrait mieux participer au débat sur la gestion du risque et sur le développement technologique. Mme Frewer a noté que les gens sont plus susceptibles de se sentir menacés par les risques qu'ils ne peuvent contrôler. Ceux-ci sont d'origine technologique plutôt que naturelle, et profondément entremêlés de débats éthiques fondamentaux. L'absence de transparence du système réglementaire a amené le public à penser que la « vérité » à propos de la biotechnologie lui est cachée, ce qui fait grimper son sentiment de risque et sa méfiance à l'égard des responsables de la réglementation et des communicateurs. En fait, cette méfiance a profondément miné la légitimité du jugement scientifique et du système réglementaire aux yeux du public. En conséquence, la gestion du risque et la gouvernance scientifique doivent changer pour mieux inclure les intervenants publics qui s'intéressent à l'élaboration de politiques et à la gestion du risque. En conclusion, une telle participation ne serait efficace que si elle allait au-delà de la simple consultation, pour inclure les préoccupations publiques.

Richard Jefferson, chercheur principal au Centre pour l'application de la biologie moléculaire à l'agriculture internationale (CAMBIA), en Australie, a suggéré que les développements scientifiques en biotechnologie agricole sont loin d'être aussi révolutionnaires ou potentiellement destructifs sur le plan environnemental que

déterminisme génétique.

éthiques, sociales et juridiques. Ces questions incluent le risque d'une discrimination génétique et une acceptation malencontreuse du déterminisme génétique.

D'ici 2010, M. Collins entrevoit l'émergence de tests génétiques prédictifs pour au moins une douzaine d'états, incluant le diabète, la maladie cardiaque et l'Alzheimer. Nous commençons également à voir apparaître des interventions pharmaceutiques conçues en fonction de profils génétiques. D'ici 2020, « les conséquences thérapeutiques de la révolution génomique se feront vraiment sentir ». D'ici là, nous devrions obtenir beaucoup de médicaments de confection conçus à partir des gènes, comme le Glivec qui a récemment été approuvé pour le traitement de la leucémie chronique. Le Glivec a été mis au point en étudiant les anomalies moléculaires de ce type de leucémie, ce qui a permis de comprendre la protéine anormale produite dans les cellules cancéreuses, et a donné lieu à la conception d'un médicament qui bloque l'action de la protéine. À l'heure actuelle, 95 pour cent des gens qui reçoivent ce médicament entrent en rémission. « C'est l'histoire d'une réussite extraordinaire que nous voudrions voir se répéter sans cesse. Ce succès avec la leucémie tient à 20 années de travail acharné. Nous n'en sommes pas là avec l'Alzheimer, le diabète ou la maladie cardiaque, mais, si nous ne lâchons pas, nous y arriverons. Puis le même processus de conception rationnelle d'un médicament pourra entrer en jeu. Et je pense que ce sera le cas. »

Une deuxième séance plénière, axée sur le développement agricole, a offert un compte rendu nuancé des risques potentiels et des futures exigences réglementaires de la biotechnologie. Lynn Frewer, responsable de la recherche en sécurité alimentaire à l'Université de Wageningen, aux Pays-Bas, a souligné que le développement et la mise en œuvre d'une politique efficace fondée sur la science ne

se sont engagés dans un meilleur dialogue avec la société civile et qui font preuve d'un respect accru pour la démocratie, sont souvent plus enclins à écouter la critique en cas de mauvaise gouvernance.

Troisième élément important souligné par Mme Freeman, le NEPAD ne met pas simplement l'accent sur l'aide, mais aussi sur la mobilisation des ressources propres à l'Afrique. Quoique le partenariat prévoie effectivement une aide accrue, il prévoit également davantage d'investissements privés et une libéralisation des échanges. Plus important encore, il considère les ressources africaines comme une source majeure du capital de développement. Mme Freeman a noté que l'Afrique est un continent aux immenses richesses et à l'extrême pauvreté. La Banque mondiale estime qu'environ 40 pour cent des capitaux africains sont détenus par des Africains expatriés. Le rapatriement d'une fraction de ces capitaux dépasserait la totalité des flux actuels d'aide acheminés vers le continent.

Néanmoins, les panelistes ont également reconnu les problèmes potentiels de la réalisation de NEPAD. Mme Nkoyok, par exemple, a fait remarquer que ce nouveau partenariat n'est pas le premier grand plan de développement du continent des dernières décennies. Le Plan d'action de Lagos, dans les années 1980, et diverses déclarations d'autres Conférences des Nations Unies sur l'Afrique ont souvent été lancées avec beaucoup de tapage, pour n'aboutir qu'à de quasi-échecs. Mme Freeman a ajouté que le potentiel de dissipation de la volonté politique derrière le NEPAD est très réel. Pour pouvoir aller de l'avant, ce plan, initié par un petit groupe de dirigeants africains sans participation préalable des parlements ou de la population, doit maintenant rallier le reste des dirigeants du continent et, bien sûr, ses citoyens.

Toutefois, même si la volonté politique d'exécuter le plan d'action du NEPAD reste ferme, le programme peut quand

même flancher en raison de l'incapacité de le mettre en œuvre rapidement et efficacement. Beaucoup de gouvernements et d'organismes régionaux manquent d'institutions publiques administratives fortes, ont un régime juridique et réglementaire faible, disposent de systèmes d'éducation et de soins de santé peu évolués, et ont des faiblesses quant aux règles de procédure visant à rendre les gouvernements accessibles. Mme Freeman a observé que c'est ici que les Canadiens et d'autres ont l'occasion de contribuer de manière durable en accordant leur soutien à l'extension des capacités locales en vue de créer une administration publique efficace.

Bien que le NEPAD prévoie des efforts accrus pour mettre fin aux conflits qui sévissent sur le continent par l'établissement d'un nouveau cadre de sécurité, reste à voir comment celui-ci prendra forme. Dans son allocution, le lieutenant-général Romeo Dallaire s'est prononcé fermement contre l'approche existante adoptée par la communauté mondiale dans la gestion des conflits et de leurs conséquences en Afrique, notant que les stratégies à court terme de gestion de conflits et d'aide au développement ne sont en rien durables. M. Dallaire a terminé la séance sur un vibrant plaidoyer en faveur de l'aide au développement, et d'un leadership international de la part des pays développés qui prennent la forme de démarches fondées sur des considérations humanitaires et des investissements à long terme, plutôt que de démarches « stratégiques » d'intervention calculées sur la base de l'« intérêt national ».

**L'avenir de la biotechnologie**

Fresque chaque jour, apparaît dans le journal un nouveau titre annonçant la conception d'une nouvelle super-plante ou faisant état de préoccupations concernant des produits alimentaires génétiquement modifiés et leur étiquetage. En effet, la réglementation appropriée des développements en biotechnologie fait de plus en plus l'objet d'un débat polarisé.

Certains craignent que l'altération de nos corps et du monde qui nous entoure à l'aide de nouveaux outils issus de la biotechnologie ne déclenche des désastres médicaux ou environnementaux. D'autres suggèrent que la crainte déraisonnable de tels aboussissements relativement peu plan-sibles pourrait nous empêcher de voir le vaste potentiel qu'a la biotechnologie d'améliorer la santé et le bien-être du genre humain. Ajoutez à cela l'extraordinaire fouillis éthique que suppose le potentiel apparemment vaste d'intervention sur les éléments constitutifs de la vie, et il n'est pas étonnant que la désorientation et l'incertitude abondent.

Dans la première de deux séances plénières sur l'avenir de la biotechnologie, Francis Collins, directeur amérincain du Projet du génome humain, a indiqué comment la génétique est sur le point de révolutionner notre façon de pratiquer la médecine. « Je crois que nous sommes à la veille d'une révolution, dit-il. La génétique est déjà devenue la science principale en recherche médicale... mais elle fera bientôt son chemin dans la pratique quotidienne. »

Le décodage des trois milliards de caractères qui constituent le génome humain fournira un outil indispensable pour traiter un grand nombre de maladies complexes, incluant le cancer et la maladie mentale. Au cours des dix prochaines années, nous aurons découvert les composantes génétiques de ces maladies et les patients n'auront à payer qu'environ 1 000 \$ pour faire séquençer complètement leur génome. Et dans 20 ans, a-t-il ajouté, un régime de médicaments conçu à partir des gènes devrait être offert pour traiter toute une gamme de maladies.

L'accroissement de nos capacités de tester les prédispositions génétiques à certaines maladies soulèvera un certain nombre de dilemmes éthiques. Reconnaissant, cet état de fait, M. Collins a indiqué comment le Projet du génome humain a mis de côté des questions importantes pour traiter des questions



sont engagées à l'égard des principes d'une saine gestion publique, notamment du respect des droits de la personne, de la libéralisation de l'économie, d'un nouveau cadre de sécurité et d'un gouvernement transparent, responsable et démocratique. Constance Freeman, directrice régionale au bureau de Nairobi, au Kenya, du Centre de recherches pour le développement international, a fait ressortir l'importance des trois éléments clés du nouveau partenariat. D'abord, le NEPAD constitue une déclaration audacieuse et sans précédent des dirigeants africains quant à la responsabilité de l'Afrique à l'égard de l'avenir du continent, et ne s'appuie plus sur la vieille rhétorique du blâme. Sans oublier l'héritage très réel des conquêtes étrangères et de l'exploitation de l'Afrique, Mme Freeman a noté que, trop souvent, ce continent a souffert des maux de l'irresponsabilité de ses propres gouvernements qui ont blâmé les autres pour s'excuser de leur mauvaise gouvernance. Le NEPAD modifie cette dynamique. Il affirme l'obligation des Africains d'orienter la marche de leur propre développement, il reconnaît l'existence de la corruption et de mauvais gouvernements dans beaucoup de pays, et il trace les grandes lignes de moyens de réforme pratiques.

En deuxième lieu, Mme Freeman attire l'attention sur la disposition du NEPAD qui prévoit l'examen de la performance des gouvernements africains et de leurs dirigeants par d'autres gouvernements africains. Les dirigeants africains se sont engagés à être tenus responsables par leurs pairs d'appliquer des normes plus élevées de gouvernance. Voilà qui marque une évolution normative majeure sur un continent où la non-intervention et les droits de la souveraineté ont été défendus avec zèle. Mme Jacqueline Nkoyok, présidente du Partenariat Afrique Canada, a répété ce point dans ses commentaires, notant qu'il existe un nouvel esprit en Afrique par lequel les dirigeants du continent, qui

(Canada). Deux cents millions d'Africains n'ont pas accès aux services de santé ; 250 millions, à de l'eau potable ; et plus de 140 millions de jeunes gens sont illettrés. L'Afrique est affectée d'une manière disproportionnée par la pandémie de VIH et de sida, 70 pour cent de la population globale infectée par ces maladies, et 80 pour cent des mortalités causées par le sida. Vingt pour cent des Africains sont directement touchés par des conflits armés, et le nombre de victimes civiles de la guerre est plus élevé que n'importe où ailleurs dans le monde. Plus de 100 millions d'armes légères circulent en Afrique — 20 pour cent du total mondial. Le commerce des armes légères en Afrique est souvent étroitement lié au commerce illicite des ressources naturelles. Il y a six millions de réfugiés et de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays sur le continent — plus du quart du total mondial.

(Source : <http://www.g8.gc.ca/kananaskis/attract-fr.asp>.)

Compte tenu de cette situation difficile, les panelistes de la séance plénière d'ouverture ont néanmoins trouvé matière à un optimisme prudent concernant les possibilités de développement de l'Afrique, en raison d'un nouveau plan politique — le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD). Souvent décrit (mais un peu à tort) dans les médias comme le Plan Marshall de l'Afrique, le NEPAD a été élaboré et adopté par les dirigeants africains en 2001 et appuyé par le G8 à Kananaskis, en Alberta, en juin 2002. Le NEPAD est à la fois une vision et un programme d'action pour le développement durable de l'Afrique qui représente plus qu'un simple plan économique. Il englobe également une réforme politique, sociale, sanitaire et de gouvernance. Avec le NEPAD, les pays développés ont convenu de faciliter l'accès des marchandes africaines à leurs marchés et d'augmenter l'aide aux projets d'infrastructures, à l'allègement de la dette et à l'éducation. Par la même occasion, les États africains se

les défis, des dangers potentiellement gigantesques et mortels, et beaucoup de débats publics et d'insécurité quant à l'évaluation actuelle des risques encourus.

Ces risques supposent d'immenses défis. La manière de s'y préparer au mieux constituait un thème central de la Conférence. Bien sûr, tout risque ne peut être éliminé de nos vies et nous ne pouvons pas nous préparer parfaitement à affronter tous les risques. Néanmoins, les séances plénières de la Conférence mettaient en relief la nécessité de faire face au rôle que joueront ces risques dans notre avenir.

**Espoir en Afrique**

Si la préparation en vue des risques que présentent les pandémies, la terreur et les pouvoirs quasi divins de la génétique semble être une tâche particulièrement formidable pour les Canadiens qui vivent dans un des pays les plus riches au monde, imaginez l'ampleur que prennent les défis à relever sur un continent comme l'Afrique. Beaucoup de dangers et de menaces qui constituent seulement un risque global potentiel pour les Canadiens sont déjà le lot quotidien de millions d'Africains. La nature des risques en cause pour l'avenir du développement de l'Afrique et la place de ce continent dans le monde constituent-elles le thème de la séance plénière d'ouverture de la Conférence.

La région la plus pauvre du monde, l'Afrique subsaharienne a accru sa part de victimes de la pauvreté absolue dans le monde de 25 à 30 pour cent au cours de la dernière décennie. (L'Afrique est le seul continent où la pauvreté augmente.) Plus de 340 millions de personnes, soit plus de la moitié de la population subsaharienne de l'Afrique, vit avec moins de 1 \$US par jour. L'espérance de vie en Afrique subsaharienne est la plus faible au monde et, depuis 1990, elle a reculé de trois ans, passant de 50 à 47 ans en moyenne (comparée à une espérance de vie de 63 ans pour la région qui la suit immédiatement, et de 79 ans au

Le Projet de recherche sur les politiques voudrait remercier les commanditaires de la Conférence pour leur soutien — l'Association des universités et collèges du Canada, Bell Canada, les Compagnies de recherche pharmaceutique du Canada, les Instituts de recherche en santé du Canada, le Centre National, EDS Canada, le Centre de recherches pour le développement international, le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada, la Direction générale de la santé, de la population et de la santé publique de Santé Canada, le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada, et Statistique Canada.

## Projet de recherche sur les politiques

Paul Halucha

Jeff Frank et

Pearl Eliadis,

avec l'aide de :

Robert Judge,

# PRÉPARATION EN VUE DES RISQUES FUTURS POINTS SAILLANTS DES SÉANCES PLÉNIÈRES DE LA CONFÉRENCE NATIONALE DE LA RECHERCHE SUR LES POLITIQUES DE 2002

**G**ènes en mutation, nouvelles pandémies et vagues d'attaques terroristes : ces risques pourraient-ils un jour dominer l'ordre du jour de nos institutions de gouvernance ? En octobre 2002, la Conférence nationale de la recherche sur les politiques, organisée par le Projet de recherche sur les politiques, a examiné ces risques, et d'autres encore, qui pourraient être au cœur des politiques gouvernementales dans les années à venir.

La Conférence nationale de la recherche sur les politiques de 2002 comptait 28 ateliers simultanés, 20 ateliers d'apprentissage et 5 séances plénières regroupées principalement autour des trois sous-thèmes de la Conférence : les progrès en biotechnologie et dans d'autres domaines des sciences transformatives, la propagation de maladies infectieuses et autres nouveaux défis pour la gouvernance, et les nouvelles préoccupations en matière de sécurité géopolitique. Le présent article met en lumière certaines des données présentées dans les cinq séances plénières qui servaient de points d'ancrage à la Conférence et aborde brièvement quelques idées communes sur la préparation en vue des risques futurs qui ont été présentées à la Conférence.

L'histoire moderne a assisté à l'augmentation de la capacité des gouvernements et, à vrai dire, des citoyens ordinaires, à exercer un contrôle accru sur leur avenir et sur les risques auxquels ils s'exposent en gérant prudemment le présent. En effet, le langage du risque s'est grandement répandu dans notre société moderne et domine maintenant celui de la gouvernance. Nous savons que la préparation afin d'affronter certains risques, particulièrement ceux qui sont perçus comme étant les plus menaçants ou les plus problématiques, peut jouer un rôle essentiel dans le mode-lage de nos structures institutionnelles et de gouvernance. Les ressources sont le plus facilement mobilisées pour les questions reconnues d'une manière

générale comme constituant un risque particulièrement grave. Ainsi, les risques d'une autre guerre mondiale, de l'expansionnisme soviétique, d'un anéantissement nucléaire et d'une reprise de l'effondrement économique et de la dévastation sociale de la Grande Crise, ont dominé tout l'ordre du jour politique en Occident dans les années qui ont suivi la Deuxième Guerre mondiale.

La Conférence nationale de 2002 s'est penchée sur les défis que posent les divers risques qui pourraient bien dominer l'ordre du jour politique dans l'avenir. Par certains aspects, les risques étudiés étaient de nature extrêmement divergente. La capacité du genre humain à intervenir en profondeur dans les éléments constitutifs de la vie par l'entremise d'avancées en biotechnologie peut ouvrir un nouveau monde qui, jusqu'à maintenant, n'appartenait qu'à la science-fiction. Par ailleurs, la possibilité de nouvelles épidémies de maladies infectieuses laisse présager la réouverture d'un chapitre de notre histoire que beaucoup avaient cru terminée. Les nouveaux défis en matière de sécurité géopolitique illustrés par les attaques terroristes du 11 septembre aux États-Unis, sans parler des attaques au Kenya et à Bali, créent toutes sortes d'incertitudes. Est-ce que cette nouvelle réalité traduit un besoin de retourner aux principes de base de la sécurité nationale ou exige-t-elle une approche très différente de celle du passé ?

Malgré les différences, nous devons aussi signaler un certain nombre de similitudes entre ces questions. L'échelle de chacune est virtuellement mondiale, tant pour ce qui concerne la menace que les solutions possibles. Chacune met en jeu des phénomènes complexes, des quantités de renseignements souvent conflictuels, de développements en science et en technologie (comme les nouvelles formes de biotechnologie, la médecine et les armes de destruction massive), des ressources publiques étirées au maximum afin de relever



- 14 M.L. Friedland (dir.), *Securing Compliance: Seven Case Studies*, Toronto, University of Toronto Press, 1990.
- 15 Pour une variation plus ancienne sur ce thème, voir L. Salamon (dir.), *Beyond Privatization: The Tools of Government*, Washington, Urban Institute Press, 1989.
- 16 Les parallèles entre les problèmes théoriques exposés dans ce recueil et les préoccupations relatives aux concepts institutionnels dans l'approche du processus juridique de Harvard sont manifestes dans plusieurs des essais publiés dans W. Witteveen et W. van der Burg (dir.), *Rediscovering Fuller: Essays on Implicit Law and Institutional Design*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2002.
- 17 Voir le fil commun de la recherche, de T. Eisenberg et S. Yeazell, « The Ordinary and the Extraordinary in Institutional Litigation », *Harvard Law Review*, no 93 (1980), p. 65 à W. Eskridge et G. Peller, « The New Public Law Movement: Modera- tion as a Postmodern Cultural Form », *Michigan Law Review*, no 89 (1991), p. 707 en passant par M. Minow, « Fore- word: Justice Engendered », *Harvard Law Review*, no 101 (1987), p. 10.
- 18 J'ai tenté d'appliquer ce type d'analyse dans un article récent sur les options de politiques juridiques rédigé pour le Comité spécial du Sénat sur les drogues illicites. Voir R.A. Macdonald, « The Governance of Human Agency », non publié, 2002.
- 19 À cet effet, les préoccupations exposées dans *The Tools of Government* sont très semblables à celles qui ont été explorées par la Commission du droit du Canada dans son thème stratégique des rapports de gouvernance. Voir Commission du droit du Canada, *Plan stratégique*, Ottawa, Approuvements et Services (Canada), 1998.
- 20 Bien entendu, le modèle des outils gouvernementaux demeure étatique. (On suppose que les gouvernements peuvent souvent enrôler des intervenants privés dans leurs entreprises de réglementation, et non que la vraie collaboration démoc- ratique implique une forme de délégation à des mécanismes non gouvernementaux de gouvernance. Pour une discussion sur l'« absence réglementaire » en tant qu'option stratégique valable, voir S. Praagh, « The Chutzpah of Chasidim », *Canadian Journal of Law and Society*, no 11, p. 193.
- 5 Voir H.M. Hart et A. Sacks, *The Legal Process* (ébauche non publiée, 1958), édition revue et corrigée par W. Eskridge et W. Frickey, St. Paul, West Publishing, 1993.
- 6 Pour de nombreux partisans de Hart et Sacks, et contrairement aux idées sur l'onomique mises de l'avant par Fuller, la logique du processus juridique a égale- ment forcé la recherche de « principes de neutralité » afin de circonscrire l'activité juridique. Voir, par exemple : G. Peller, « Neutral Principles in the 1950s », *Michigan Journal of Law Reform*, no 21 (1988), p. 561.
- 7 Le travail précurseur en matière de procé- dure civile est F. Sander, S. Goldberg et N. Rogers, *Dispute Resolution* (deuxième édition), Boston, Little Brown, 1992. Voir également K. Roach, « Teaching Proc- edures: The Fiss/Weinrib Debate in Prac- tice », *University of Toronto Law Journal*, no 41 (1991), p. 247.
- 8 Il existe une importante littérature en matière de justice réparatrice. Pour un survol, voir W. Cragg, *The Practice of Restorative Justice: Towards a Theory of Restora- tive Justice*, New York, Routledge, 1992.
- 9 Voir A. Chayes, « The Role of the Judge in Public Law Litigation », *Harvard Law Review*, no 89 (1976), p. 1281. On peut trouver un résumé bien approfondi sur les théories contemporaines de l'équité procédurale dans M.D. Bayles, *Procedural Justice: Allocating to Individuals*, Dordrecht, Kluwer, 1990.
- 10 L'un des meilleurs recueils traitant des considérations de droit public dans la conception des institutions est intitulé « Symposium: Law and Leviathan », *University of Toronto Law Journal*, no 40 (1990), p. 305 à 686.
- 11 M.J. Trebilcock, D. Hartle, R. Pritchard et D. Dewees, *The Choice of Governing Instru- ment: A Study Prepared for the Economic Council of Canada*, Ottawa, Approvisi- onnements et Services Canada, 1982.
- 12 I. Bernier et A. LaJoie (coordonnateurs), *Law, Society and the Economy*, Toronto, University of Toronto Press, 1986. Il s'agit des tomes 46 à 51 des études de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Voir en particulier les tomes 46 et 48.
- 13 M.L. Friedland (dir.), *Sanctions and Rewards in the Legal System: A Multidiscipli- nary Approach*, Toronto, University of Toronto Press, 1989.

## Notes

transformatrices en réalisations.

1 Pour une histoire intellectuelle du proces- sus juridique, voir K. Roach, « What's New and Old About the Legal Process », *University of Toronto Law Journal*, no 47 (1997), p. 363.

2 W. Eskridge et P. Frickey, « The Making of The Legal Process », *Harvard Law Review*, no 107 (1994), p. 2031.

3 L.L. Fuller, *The Problems of Jurisprudence* (édition temporaire), Brooklyn: Foundation Press.

4 Les nombreux essais de Fuller sur l'éuno- mique ont été regroupés en 1983 dans un ouvrage posthume, *The Principles of Social Order* (sous la dir. de K.L. Winston), première édition, Durham, Duke Univer- sity Press, 1983; deuxième édition revue, Oxford, Hart Publishing, 2001.

afin de transformer des objectifs différents et dans des cadres différents, par différents moyens, à des moments et les divers intervenants collaboreront

Pour terminer, une des forces de cet ouvrage réside dans l'abondance des notes de bas de page et de la bibliogra- phie. Si l'on fait abstraction de la quasi-absence de citations tirées d'ouvrages mentionnés dans cette critique, ce livre est une véritable mine de suggestions pour ceux qui désirent approfondir le sujet. J'ose espérer que, dans une éventuelle deuxième édition, le directeur de publication fasse référence à des ouvrages apparentés sur le droit administratif, la procédure civile et la théorie juridique.

Pour l'instant, *The Tools of Government* est un livre-phare pour les institutions publiques et privées qui se lancent dans l'aventure de la gouvernance, une aventure qui se définirait comme le mouvement collectif ayant pour objet de cerner des objectifs, de concevoir des politiques, de choisir des processus et des instruments, de décider des programmes à appliquer, de cibler des cadres et des systèmes, et d'identifier les intervenants par qui les aspirations et actions humaines seront transformées en réalisations.

*Governing Instrument*<sup>11</sup>, et les études critiques publiées pour la Commission royale d'enquête sur les perspectives économiques du Canada<sup>12</sup>, un débat s'engage à propos de l'efficacité des différentes formes de gouvernance. L'Institut canadien de recherches avancées finance un programme interdisciplinaire sur le droit et la société qui génère deux recueils d'essais : *Sanc-tions and Rewards in the Legal System*<sup>13</sup> et *Securing Compliance*<sup>14</sup>, qui ont pour objet d'explorer les contraintes juridiques de la gestion réglementaire. Parallèlement à la convergence, dans les milieux savants, du droit de la réglementation publique et des théories de Fuller, Hart et Sacks sur les concepts institutionnels, des étudiants en administration publique explorent quantité de nouveaux modèles de gouvernance. Depuis les années 70, le directeur de publication du recueil qui fait l'objet de cette critique essaie de trouver le meilleur moyen d'organiser l'action collective visant à résoudre les problèmes de la société<sup>15</sup>. Dans cette démarche intellectuelle continue, où se rejoignent droit public et administration publique, *The Tools of Government* fait époque. Bien qu'il ne soit pas dans mon intention d'entrer dans les détails de ce livre, je me permets d'avancer quatre raisons à conclusion élogieuse.

Souvent par l'absence de but qu'un gouvernement fonctionne le mieux<sup>16</sup>, En fait, les tenants de la nouvelle gouvernance vont plus loin. Ils affirment que l'administration publique traditionnelle, axée sur des organismes publics hiérarchisés et sur une prestation de programmes reproduisant la structure de commandement des bureaucraties militaires, cède peu à peu la place à un modèle de gouvernance participative où la collaboration avec les intervenants non gouvernementaux devient la principale stratégie de résolution des problèmes de la société et d'atteinte des objectifs communs. La nouvelle gouvernance met l'accent sur les outils plutôt que sur les organismes et les programmes; aux bureaucraties hiérarchisées et centralisées, elle préfère des réseaux interdépendants d'interventions et d'intervenants; elle favorise des partenariats public-privé plutôt que des interventions étatiques dans l'économie; elle remplace le contrôle du sommet à la base par la négociation et la persuasion comme modes de régulation; et elle imagine une fonction publique axée sur l'habilitation plutôt que sur la gestion. On peut voir le reflet, dans ces nouvelles orientations, de la perspective critique qui caractérise le nouveau processus juridique dans les études juridiques<sup>17</sup>. Deuxièmement, ces affirmations théoriques sont vérifiées dans des études de cas soigneusement préparées de différents instruments (chapitres 2 à 15). Chaque étude suit un processus normalisé : caractérisation de l'outil, mécanismes de base, choix de l'outil, problèmes de gestion et solutions possibles, évaluation d'ensemble, orientations futures et lectures suggérées. Les outils étudiés sont le gouvernement direct, les entreprises gouvernementales, l'information, les impôts, les frais, les permis échangeables, les subventions, la sous-traitance, les garanties de prêts, les dépenses fiscales, les pièces justificatives, la responsabilité civile délictuelle et les achats de contrats de services. Il s'agit là d'un répertoire

particulièrement riche d'instruments stratégiques. Chacun de ces instruments met en évidence les tensions qui se font sentir chaque fois qu'un programme est mis en application. Quand il est question de conception institutionnelle, comment peut-on réconcilier les aspirations étatiques et pro-déréglementation, ou encore les objectifs communautaires ou libertaires? Dans chacun de ces chapitres, on nie l'existence d'une séparation nette du public et du privé, et l'on montre pourquoi les décideurs rejettent désormais les solutions faciles, mettant fin ainsi aux dichotomies qui ont tant dérangé les auteurs traitant du choix des instruments de gouvernance dans l'administration juridique et publique<sup>18</sup>. Troisièmement, les six derniers chapitres portent sur les nouveaux processus juridiques et ouvrages de conception institutionnelle. Les chapitres 16 à 18 traitent de la capacité de gérer, des mécanismes de responsabilisation et des problèmes de légitimité dans la gouvernance participative. Dans le chapitre 19, on reconnaît que le choix des outils relève de la politique et n'est pas uniquement un *technique*. Dans le chapitre 20, on aborde directement le lien entre les outils et la démocratie, en se demandant si certains outils sont plus efficaces que d'autres pour renforcer la société civile, améliorer l'interaction démocratique et affranchir les humains pour qu'ils deviennent des agents de rationalité<sup>19</sup>. Dans le dernier chapitre, le directeur de la publication conclut en affirmant qu'il y a un manque de connaissances à combler en ce qui concerne les outils, l'élaboration des programmes et les connaissances opérationnelles. Il met le lecteur au défi de repenser le rôle du gouvernement, d'accepter le fait qu'une séparation rigide de la main-d'œuvre entre « ramoneurs » et « timoniers » n'est plus possible. Il reprend la métaphore des ouvrages sur la gestion publique en soutenant que les gouvernements ne devraient ni toujours ramener, ni toujours tenir la barre. Les citoyens, les gouvernements



# The Tools of

## Government

### A Guide

### to the New

### Governance

Sous la direction de

Lester M. Salamon,

Oxford, Oxford University Press,

2002, xii-669 p.

### Une critique de

Roderick A. Macdonald

Titulaire de la Chaire F.R. Scott en

droit public et constitutionnel

Faculté de droit, Université McGill

...The Tools of Government

est un livre-phare pour les

institutions publiques et privées

qui se lancent dans l'aventure

de la gouvernance...

Au cours des 50 dernières années, l'approche aujourd'hui connue sous le nom de « processus juridique » s'est imposée comme la contribution indigène la plus remarquable à la théorie du droit aux États-Unis. Centrée à l'origine sur les problèmes de la gouvernance intérieure, la théorie du processus est revitalisée et réorientée dans les années 90 à la faveur de l'expansion rapide des institutions, des procédures et des normes liées au droit international. Pour les théoriciens du processus, « la loi consiste à découvrir et à appliquer des processus d'organisation sociale afin de parvenir à des fins considérées comme valables par la société ».

Les architectes de la loi-processus étaient professeurs à la Faculté de droit de Harvard. En 1949, Lon Fuller publie un texte intitulé *The Problems of Jurisprudence*, dont le dernier chapitre est consacré à l'étude de ce qu'il appelle « énumérique », ou « théorie de l'organisation sociale juste et viable ». Il pousse cette enquête pendant plus de 30 ans en écrivant plusieurs autres essais, en particulier sur les contrats, les jugements, la médiation, la coutume, la gestion et la législation. Pris ensemble, ils sont destinés à servir de vade-mecum des formes, des limites, du potentiel et des effets pervers de chacun des processus-clés d'organisation sociale présents dans les sociétés démocratiques<sup>1</sup>.

Fuller n'est pas le seul juriste de Harvard à essayer de comprendre les principes et les processus d'organisation sociale, ainsi que leur emploi optimal dans le perfectionnement des politiques publiques. En 1958, Henry M. Hart et Albert Sacks présentent, après dix ans de travail, une ébauche de manuel de cours intitulée *The Legal Process: Basic Problems in the Making and Application of Law*<sup>2</sup>. Selon Hart et Sacks, chaque institution juridique – tribunaux, législatures, organismes – a une compétence particulière pour ce qui est d'aborder des problèmes d'organisation sociale. La fonction du juriste consiste à s'assurer que les

tâches sont réparties entre ces institutions, de façon à concrétiser le mieux possible les objectifs sociaux<sup>3</sup>. Dans tous les ouvrages d'après-guerre de Fuller et Hart-Sacks, on soutient que l'organisation institutionnelle de la gestion des tâches sociales n'est pas flexible à souhait. Des formules ou des processus juridiques particuliers conviennent mieux à certains problèmes publics que d'autres. Vingt ans plus tard, ce constat amène une révision en profondeur des objectifs du mouvement d'« accès à la justice ». Les spécialistes de la procédure civile commencent à envisager des solutions de rechange aux tribunaux et aux jugements pour résoudre des conflits, comme la conciliation, la négociation, la médiation, l'arbitrage, etc. Selon les spécialistes du règlement extrajudiciaire des différends, le fait de choisir le bon processus de règlement des différends produira inévitablement des résultats avantageux pour la société<sup>4</sup>.

Dans le même esprit, le régime de droit pénal fait l'objet d'un regard critique. De nouveaux modèles de procédure, comme les conseils de détermination de la peine, de même que des concepts fondamentaux, comme la justice réparatrice, se sont ajoutés aux traditionnelles audiences contradictoires et sanctions répressives<sup>5</sup>. Pendant ce temps, des chercheurs en droit public entreprennent d'élaborer une théorie de l'équité procédurale, stimulés qu'ils sont par une reconnaissance juridique du fait que, au-delà du jugement, il existe d'autres modes de gouvernance administrative<sup>6</sup>. Parvenir à une gouvernance efficace et juste dans les processus des divers organismes, entreprises et associations est devenu une préoccupation majeure des théoriciens des processus, autant en droit public que privé<sup>7</sup>.

Les années 80 voient la parution d'une multitude d'ouvrages de droit public inspirés par la relation entre droit et économie et traitant du « choix des instruments de gouvernance ». Avec l'essai précurseur de Michael Trebilcock et coll., *The Choice of*

d'entre eux pourraient avoir une incidence négative sur une partie non négligeable de la population. Cela est dû principalement au fait que, dans une société comme la nôtre, où il existe déjà des transferts aux personnes, la fusion d'une panoplie de mesures vers un seul régime entraîne nécessairement son lot de perdants et de gagnants. C'est la raison, non pas financière mais éthique, pour laquelle l'auteur opte, comme plusieurs autres défenseurs contemporains de l'allocation universelle, pour une instauration progressive de cette politique, ce qui suppose une période de transition

*Il est ainsi démontré que l'allocation universelle entraîne, pour les contribuables, des coûts identiques et probablement même inférieurs à sa contrepartie sélective beaucoup plus contraignante du point de vue administratif.*

Le troisième chapitre aborde la question cruciale de la faisabilité de l'allocation universelle au Canada. L'auteur rappelle que cette proposition n'est pas nouvelle et qu'elle a même fait l'objet de recommandations par le passé de la part de groupes de travail prestigieux. Pourtant, les réformes ont fait long feu et on a même assisté, ces dernières années, à une érosion des mécanismes de sécurité du revenu universel au profit de programmes ciblés. On pressente souvent les coûts de la mise

en place de l'allocation universelle comme le facteur le plus défavorable à sa réalisation. Cependant, l'auteur insiste sur le fait que les nombreux débats sur les coûts confondent généralement des réalités très différentes. Une telle mesure devrait se financer par substitution progressive à de nombreux programmes et par un « effet-revenu » propre à toute mesure universelle, qui fait en sorte que les pauvres et non les riches demeureraient les principaux bénéficiaires de sa réalisation. Il est ainsi démontré que l'allocation universelle entraîne, pour les contribuables, des coûts identiques et probablement même inférieurs à sa contrepartie sélective. Cela ne signifie pas pour autant que son instauration serait facile. Une mise en place rapide provoquerait entre autres des effets redistributifs très importants et certains

de se faire à un coût nul pour l'État. En résumé, nous insistons sur le fait que l'allocation universelle peut être considérée comme une solution de rechange à part entière à la stratégie de subvention aux emplois qui a gagné en popularité ces dernières années auprès de nos gouvernements. Il existe une autre façon de soutenir l'emploi, particulièrement les emplois les plus précaires et les moins bien rémunérés : c'est d'assurer préalablement à chaque citoyen les moyens de les choisir ou de les conserver.



# Un revenu garanti pour tous

François Blais  
Université Laval

*Un revenu inconditionnel serait plus efficace pour lutter contre la pauvreté dans la mesure où il vient en aide à la fois aux inactifs et aux actifs, tout en évitant les effets pervers des politiques traditionnelles de soutien du revenu.*

François Blais est professeur titulaire au Département de science politique de l'Université Laval et l'un des deux récipiendaires du Prix pour une contribution académique à la recherche décerné lors de la Conférence nationale de la recherche sur les politiques de 2002. Il présente ici la problématique de son livre intitulé *Un revenu garanti pour tous : introduction aux principes de l'allocation universelle*, publié par les éditions du Boreal en 2001.

Le but principal de l'ouvrage *Un revenu garanti pour tous : introduction aux principes de l'allocation universelle* est de permettre à un public informé, mais pas nécessairement spécialisé, de mieux comprendre les différentes dimensions de cette proposition de réforme de notre État-providence qui, bien qu'elle bénéficie aujourd'hui de l'appui de nombreux organismes et intellectuels de renom, reste pour la plupart des gens une grande source d'incredulité.

L'allocation universelle (ou encore « revenu minimum garanti », « revenu de citoyenneté ») est un revenu accordé à chaque citoyen de manière inconditionnelle et sans contrepartie. Son instauration devrait en principe favoriser une meilleure intégration de la fiscalité et des transferts aux personnes, une simplification de l'État-providence et une protection plus adéquate et plus complète du filet de sécurité sociale.

L'ouvrage se divise en trois parties. Dans la première, l'auteur rappelle les limites des formes actuelles de sécurité du revenu. Leurs faiblesses sont assez bien connues : complexité, désintégration au travail, marginalisation, manque d'intégration, participation, partitularité, ment entre l'aide aux inactifs et celle aux actifs pauvres, émergence de différentes formes de « pièges » qui nuisent à l'esprit d'initiative des ayants droit et qui les enferment dans leur condition de demandeurs. Dans un tel contexte, l'allocation universelle se présente véritablement comme une alternative radicale à la logique purement « assistancière » et « ciblée » des politiques de lutte contre la pauvreté des deux dernières décennies. Un revenu inconditionnel serait plus efficace pour lutter contre la pauvreté dans la mesure où il vient en aide à la fois aux inactifs et aux actifs, tout en évitant les effets pervers des politiques traditionnelles de soutien du revenu.

Le deuxième chapitre a une vocation plus théorique que le premier. Il présente les principaux arguments

économiques mais aussi éthiques en faveur de l'instauration d'une allocation universelle dans les sociétés occidentales modernes. L'auteur insiste sur le fait qu'une politique sociale crédible doit chercher à concilier deux valeurs centrales : l'efficacité et l'équité. Ce mariage, l'État-providence canadien l'a assez bien réussi après la deuxième guerre mondiale mais il souffre aujourd'hui d'un essoufflement et, surtout, d'un manque de vision. Les justifications économiques en faveur de l'allocation universelle sont nombreuses et variées. L'auteur insiste plus particulièrement sur sa simplicité administrative, un partage plus équitable du fardeau fiscal, la nécessité de soutenir plus que jamais des activités faiblement rémunérées mais socialement utiles et une plus grande souplesse dans l'organisation du travail. Il porte aussi une attention particulière aux arguments éthiques puisque, selon lui, les principales objections à l'égard d'une réforme de ce genre proviennent plutôt de divergences morales profondes. L'allocation universelle divise tant la gauche que la droite et souvent pour des raisons similaires. On fait souvent valoir qu'elle ne respecterait pas une certaine « éthique du travail » ou encore qu'elle serait contraire à l'exigence de « réciprocité », qui constituerait la première vertu des sociétés. L'auteur examine ces objections, de même que certaines autres. Il estime que le « droit au travail » tout comme celui de pouvoir exiger de chaque citoyen une forme d'engagement social ne sont pas compromis par l'allocation universelle et, au contraire, que celle-ci pourrait contribuer à garantir leur réalisation. Une réflexion adéquate sur la justice sociale permet donc d'avancer des arguments très clairs sur les raisons pour lesquelles chaque citoyen devrait pouvoir compter sur un revenu de base cumulé et à partir duquel il est plus facile de faire des choix de vie. Elle permet aussi de clarifier la place que devrait occuper une mesure de ce genre par rapport aux autres formes de solidarité sociale.

Les mesures considérables à prendre, sur le plan sectoriel et régional, incluent les suivantes :

- des améliorations aux bâtiments, aux chaînes de production, aux appareils de chauffage, aux véhicules et aux dispositifs et à l'équipement électroniques, afin de les rendre plus éconergétiques;
- l'utilisation accrue des sources d'énergie renouvelables, des ordures ménagères et du gaz naturel pour la production d'électricité;
- le passage à l'éthanol et à certaines formes d'hydrogène pour alimenter les véhicules;
- l'évolution de l'urbanisme et de l'infrastructure des transports pour réduire l'utilisation des véhicules particuliers;
- la pénétration des technologies qui séparent et emmagasinent le CO<sub>2</sub>, et enfin des changements aux pratiques de gestion en matière d'agriculture et de foresterie.

Ces mesures sont évaluées à l'aide d'une approche hybride qui contourne le problème de la définition des coûts en combinant le plein potentiel des changements technologiques et l'incertitude qui résulte des préférences actuelles des entreprises et des consommateurs. Selon un modèle hypothétique, si l'on appliquait à l'échelle nationale un plafond aux GES et un système d'échange de droits d'émission des GES (ou encore une taxe) pour atteindre les objectifs de Kyoto, c'est-à-dire de réduire nos émissions de 6 % par rapport au niveau de 1990 d'ici 2010, le prix de ce permis (ou de cette taxe) serait d'environ 120 \$ la tonne de CO<sub>2</sub>. Pour les ménages canadiens, cela représente une augmentation du prix de l'électricité de 2 à 85 % (selon la région et la politique de tarification), une augmentation de 40 à 90 % du prix du gaz naturel et de 50 % environ du prix de l'essence. Ces hausses significatives des prix reflètent le coût de l'application de ces mesures, mais si les revenus de la vente des permis

(ou de la taxe) étaient remboursés aux Canadiens en fonction de leurs paiements de départ, ils n'auraient à payer que les coûts différentiels du passage aux technologies non polluantes. Cette valeur cumulée actuelle au prix coûtant de 45 milliards \$ réduirait la croissance économique de 3 % d'ici 2010; c'est l'équivalent d'une récession d'un an. (Ces résultats concordent avec les estimations américaines calculées avec le modèle NEMS du gouvernement des États-Unis, grâce au même type d'approche hybride).

Dans le conflit entourant la définition des coûts, ces résultats sont plus proches des estimations des coûts plus élevés, car ils tiennent compte des pertes essayées par les entreprises et les consommateurs. Or, l'échéancier de Kyoto est trop court pour refléter les innovations technologiques et les changements de préférences qui pourraient faire baisser les coûts à long terme. Le faible ratio de rotation de la plupart des stocks empêchera la pénétration de nombreuses technologies peu polluantes d'ici 2010, même si les politiques sont lancées en 2000, comme on l'a supposé dans cette étude.

On peut se demander en quoi cet ouvrage contribue au débat canadien sur la ratification du protocole de Kyoto ou la négociation d'un autre objectif national : il montre que l'échéancier serré de l'entente engendre des coûts relativement élevés (qui augmentent chaque année où aucune mesure n'est prise). Cependant, le Canada peut satisfaire à certaines ou presque toutes les exigences de Kyoto en achetant des droits de réduction d'émissions à d'autres pays à un prix aussi modeste que 10 \$ la tonne de CO<sub>2</sub>, selon la plupart des experts. C'est d'ailleurs ce que le gouvernement canadien prévoit de faire dans le cadre de son plan d'application de Kyoto. La courbe des coûts présentée dans ce livre décrit les coûts associés à chaque niveau de réduction nationale. On peut donc produire une estimation

nationale des coûts en examinant différentes combinaisons de mesures canadiennes et d'achats de droits à l'étranger.

L'ouvrage guide aussi l'élaboration des politiques en décrivant les dernières expériences qui fournissent des repères à long terme aux producteurs et aux consommateurs sans entraîner de hausse des prix moyens de l'électricité, ce que la classe politique ne souhaite pas imposer. Des droits d'émissions négociables (ou une taxe sur les GES) mèneront à une réduction des GES, en augmentant le prix des différentes formes d'énergie, selon leur intensité de CO<sub>2</sub>. Appliquées modérément – comme c'est probable – ces politiques n'engendreront pas l'innovation fondamentale nécessaire à long terme. En revanche, des règlements spécifiques aux technologies et axés sur le marché nécessitent une part de marché minimale pour les innovations révolutionnaires – production d'électricité renouvelable, véhicules non polluants. Ils laissent malgré tout suffisamment de temps et de souplesse aux fabricants pour réduire leurs coûts à long terme. De plus, étant donné que les coûts de départ, qui sont importants, sont combinés au coût modéré des produits conventionnels, les prix que voient les consommateurs ne changent pas significativement, ce qui rendra cette méthode plus facile à accepter par la classe politique. Les politiques de ce genre peuvent et doivent être appliquées rapidement, car ce n'est que par le biais de telles expériences relativement peu coûteuses que l'on mettra fin à l'incertitude et au débat interminable qui fait rage autour du coût de la réduction des GES.



# Le coût des politiques climatiques

**Mark Jaccard, John Nyboer et Bryn Sadownik**

*L'ouvrage guide aussi l'élaboration des politiques en décrivant les dernières expériences innovatrices en matière de politiques qui fournissent des repères à long terme aux producteurs et aux consommateurs sans entraîner de hausse des prix moyens de l'électricité, ce que la classe politique ne souhaite pas imposer.*

Mark Jaccard est professeur à la School of Resource and Environmental Management de l'Université Simon Fraser. Il est également Directeur du Groupe de recherche sur l'énergie et les matériaux. John Nyboer est directeur exécutif du Centre canadien des données et d'analyse de la consommation finale d'énergie dans l'industrie et directeur de recherche du Groupe de recherche sur l'énergie et les matériaux. Bryn Sadownik est associé de recherche au Groupe de recherche sur l'énergie et les matériaux. Ils ont rédigé en collaboration l'ouvrage *The Cost of Climate Policy*, publié l'an dernier par la UBC Press et pour lequel ils ont reçu un des deux Prix pour contribution exceptionnelle à la recherche lors de la Conférence nationale de la recherche sur les politiques de 2002. Ils présentent ici un aperçu de leur ouvrage.

Traiter du risque engendré par les changements climatiques est un défi environnemental majeur. Cependant, les défenseurs de la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) et même les experts en la matière ne sont pas d'accord sur l'incidence qu'elle pourrait avoir sur notre mode de vie et sur le coût de la vie. Certains affirment qu'un effort concerté pour réduire les GES engendrerait une nouvelle ère d'innovation technologique, d'accroissement de la productivité et de création d'emploi, alors que d'autres soutiennent que la production économique baissera et que le taux de chômage augmentera. Le public et la classe politique ne savent plus à qui se fier. Ces divergences en matière de prévision des coûts ont essentielle-ment deux causes.

D'abord, les analystes donnent des définitions différentes de la notion de coûts. Certains ne tiennent compte que des différences de coûts entre deux technologies qui fournissent un même service, comme les ampoules à haute efficacité énergétique par rapport aux ampoules ordinaires, le transport en commun par rapport aux voitures, les éoliennes par rapport aux centrales au charbon, etc. Passer à des technologies éconergétiques et à des sources d'électricité moins polluantes coûte plus cher en investissement, ce qui est cependant compensé par de faibles frais d'exploitation. Ainsi, en embrassant ces technologies, nous réduisons les GES à un prix qui peut sembler modeste. Dans certains cas, nous en retirons même des avantages financiers. D'autres signalent cependant que les technologies courantes ne sont pas toujours de parfaits substituts : l'éclairage d'une ampoule fluorescente compacte diffère de celui d'une ampoule à incandes-cente, par exemple. De plus, l'ampoule fluorescente compacte, en raison de son prix plus élevé, présente un risque financier plus important en cas de bris accidentel ou de défaillance précoce. Ainsi, pour diverses raisons, la majorité des personnes préfèrent les véhicules particuliers aux transports en commun.

Dans le même ordre d'idée, l'éolienne n'est pas aussi fiable qu'une centrale à charbon lorsqu'on a besoin d'électricité. À cause de telles différences, le coût total engendré par l'adoption des technologies peu productrices de GES devrait inclure à la fois la différence de coûts entre les deux types de technologies ainsi que les risques et les pertes additionnels encourus par les consommateurs et les entreprises. Selon cette approche, la réduction des GES semble très onéreuse.

Ensuite, la réduction des GES est un objectif à long terme qui nécessite un effort de plusieurs années, voire plusieurs décennies, alors que les technologies évoluent et que les préférences des consommateurs changent. La direction que prendra ce changement est incertaine. Certaines hypothèses au sujet des technologies et des préférences des consommateurs laissent à penser que la réduction des GES sera peu coûteuse, alors que d'autres semblent démontrer l'inverse. La demande croissante pour des véhicules particuliers plus gros et plus puissants, l'équipement électronique à démarrage instantané, la climatisation, le chauffage des terrasses et autres dispositifs énergivores encore inconnus fera-t-elle augmenter l'intensité énergétique? Les entreprises vont-elles créer une nouvelle génération de technologies bon marché et peu polluantes et surtout, les consommateurs les adopteront-elles? En utilisant les objectifs du Canada en vertu du protocole de Kyoto comme point de mire, ce livre décrit dans quelle mesure des définitions différentes des coûts et des hypothèses diverses sur l'évolution incertaine des technologies et des préférences des consommateurs mènent à des avis divergents sur ce que la réduction des GES coûtera aux Canadiens. Cependant, cet ouvrage ne s'arrête pas à la question des prévisions totales des coûts — contrairement à beaucoup d'études — et détaille les changements aux technologies et aux modes de vie qui sont nécessaires pour que les Canadiens atteignent les objectifs de Kyoto.

- au cours des trois ou quatre dernières années. Grâce, notamment, aux travaux du Commissaire à l'environnement et au développement durable et au dialogue soutenu entre les ministères dans le cadre du Réseau interministériel sur les stratégies de développement durable, le gouvernement canadien connaît maintenant assez bien les forces et faiblesses des mécanismes mis en place. Par contre, au Canada, la structure fédérale du pays ajoute aux difficultés de mise en œuvre du développement durable. Si les pratiques d'autres pays nous renseignent sur des innovations qui semblent prometteuses pour le progrès de la prise de décision intégrée, les connaissances sur l'impact de ces outils et modèles restent fort limitées. À cet égard, un programme de recherche comparatif axé sur les résultats des expériences des pays les plus avancés dans le domaine de la gouvernance en vue du développement durable apporterait sans doute des réponses utiles.
- Notes**
- 1 Programme des Nations Unies pour l'environnement, « L'avenir de l'environnement mondial 3 », GEO-3, Éditions de Boeck, 2002; Programme des Nations Unies pour le développement, « Rapport mondial sur le développement humain », p. 59-60. Disponible à l'adresse <http://www.undp.org/hdr2002/francais/>
  - 2 Commission mondiale sur l'environnement et le développement. « Notre avenir à tous », Montréal, Les Éditions du Fleuve et Les Publications du Québec, 1988.
  - 3 OCDE, « Améliorer la cohérence et l'intégration des politiques pour un développement durable : Liste de critères de référence », 2002. Disponible à l'adresse <http://www.oecd.org/pdf/M00033000/M0033240.pdf>
  - 4 Pour plus d'information sur les ministères verts du Royaume-Uni et sur leur approche du développement durable en général, consultez <http://www.sustainable-development.gov.uk/sdig/index.htm>.
  - 5 OCDE, « Développement durable: quelles politiques? », Paris, 2001.

pro-actives des aspects environnementaux des activités gouvernementales. Ce genre d'outil a été étendu au processus budgétaire dans certains pays, dont le Danemark, qui effectue des évaluations environnementales de son budget depuis plus de cinq ans. Selon les résultats préliminaires, cette approche a permis d'analyser l'efficacité économique des politiques environnementales et de les rendre plus performantes à cet égard sans impact négatif sur l'environnement. L'évaluation environnementale stratégique du budget a forcé l'échange d'information entre les ministères concernés et a facilité le partage et l'utilisation commune d'outils d'analyse (comme des méthodes d'analyse coûts-bénéfices).

**Rapport et mesure de performance**

La mise en œuvre de mécanismes de rapport efficaces et d'indicateurs de mesure précis et exhaustifs représente la seule façon de jauger véritablement le progrès vers le développement durable, tant à l'intérieur des administrations publiques qu'au sein de la société en général. Sur ce dernier plan, un grand nombre de pays ont mis au point des indicateurs afin de mesurer l'état du capital naturel, social et humain, qui s'ajoutent aux indicateurs économiques traditionnels.

Au Canada, la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie doit remettre dans les prochains mois un rapport suggérant la création de cinq à dix indicateurs pour l'environnement et le développement durable. D'autres pays, et plusieurs provinces canadiennes, ont élaboré des indicateurs, généralement en plus grand nombre et mettant davantage l'accent sur la dimension sociale du développement durable.

**Quelle voie pour le Canada?**

La réflexion autour des modèles de gouvernance en vue du développement durable a grandement progressé

maintenir un sentiment d'urgence face aux enjeux à long terme. Au Canada comme dans la plupart des pays, il n'est pas facile de maintenir le défi complexe du développement durable au premier plan des priorités politiques, et les récentes préoccupations envers le renforcement de la sécurité viennent compliquer les choses.

Certaines innovations institutionnelles donnent cependant une lueur d'espoir. Au Royaume-Uni, vingt « ministères verts » (généralement des Secrétaires d'État) ont pour rôle de cerner l'impact environnemental des activités de chaque ministère, d'améliorer la performance des ministères au chapitre du développement durable et de faire rapport au Comité sur l'environnement<sup>4</sup>. Ils exercent donc un leadership collectif et individuel et sont responsables de la coordination des activités à l'intérieur de leur ministère respectif et, lorsqu'ils sont réunis en sous-comité du Cabinet, pour l'ensemble du gouvernement. L'Union européenne, de son côté, a intégré dans son traité les principes d'une croissance économique durable respectant l'environnement et a organisé une série de rencontres visant l'intégration spécifique des principes du développement durable dans neuf secteurs différents.

**Une prise de décision proactive**

Le facteur le plus important pour la mise en œuvre concrète des principes de développement durable est sans doute la planification pro-active des impacts environnementaux, sociaux et économiques des politiques publiques. À cet égard, les ministères fédéraux canadiens doivent, depuis 1999, faire une évaluation environnementale stratégique des plans, politiques et programmes susceptibles d'avoir des impacts environnementaux significatifs et devant être soumis à l'approbation d'un ministre ou du Cabinet. Cette directive du Cabinet est considérée comme un instrument précieux dans la prise en compte



# La prise de décision intégrée en vue du développement durable : des avenues prometteuses

Mathieu Mellon  
Projet de recherche  
sur les politiques

*Le facteur le plus important pour la mise en œuvre concrète des principes de développement durable est sans doute la planification pro-active des impacts environnementaux, sociaux et économiques des politiques publiques.*

La mise en œuvre du développement durable demeure un défi majeur au sein des administrations publiques. Malgré les engagements pris en 1992 au sommet de la Terre de Rio, les progrès demeurent modestes, au mieux, dans la plupart des pays du globe. La déforestation, la dégradation des terres arables, le recul de la diversité biologique, les changements climatiques et la croissance des inégalités socio-économiques dans de nombreuses régions du monde présentent des défis de taille à l'heure de la mondialisation des échanges et d'un accroissement démographique soutenu<sup>1</sup>.

De plus en plus de gouvernements et d'experts de différents secteurs se tournent vers les questions de gouvernance pour expliquer la difficile mise en application des principes de développement durable et trouver des avenues de solution. Nos institutions sont-elles adaptées au défi du développement durable? Déjà, en 1987, les auteurs du rapport Brundtland notaient que les institutions gouvernementales ont tendance à être fragmentées, à fonctionner de façon indépendante, à l'interieur de processus de prise de décision fermés<sup>2</sup>. Au cours des dix dernières années, plusieurs gouvernements, y compris celui du Canada, ont créé un grand nombre d'institutions et d'outils pour faciliter la prise de décision intégrée. Que démontre la recherche sur ces modèles de gouvernance et sur leur efficacité? Existe-t-il un cadre d'analyse pour leur évaluation?

**Les clés de la prise de décision en vue du développement durable**

L'OCDE a publié récemment, par l'entremise de son groupe de travail sur le développement durable et la gouvernance, un document intitulé *Améliorer la cohérence et l'intégration des politiques pour le développement durable*<sup>3</sup>. S'appuyant sur cinq études de cas et sur les résultats d'un forum d'experts, ce document présente une trentaine de critères en vue d'aider les décideurs

publics à adopter une approche cohérente et efficace en vue du développement durable. Certains de ces critères, fondés sur des exemples de pays à l'avant-garde du développement durable, sont susceptibles d'offrir des pistes de solutions aux difficultés rencontrées par le gouvernement fédéral canadien.

**Une vision commune à long terme**

Tout d'abord, le développement durable doit faire l'objet d'une vision commune et à long terme au sein du gouvernement et entre le gouvernement et les différents acteurs de la société civile. Tous doivent avoir une idée claire du concept, ses principes doivent étre opérationnels et les avantages du développement durable doivent être démontrables. Les Pays-Bas ont mis de l'avant, en 1989, un Plan national de politique écologique visant l'atteinte du développement durable à l'interieur d'une seule génération, ce qui représente un des premiers efforts significatifs de planification à long terme. Ce plan se démarque également par des mécanismes de participation des intervenants, des outils d'évaluation des programmes mais surtout, par l'établissement d'objectifs quantitatifs à échéance déterminée.

Il semble possible de tirer deux grandes leçons de l'expérience néerlandaise : la définition d'objectifs nationaux a permis à différents ministères la mise en œuvre conjointe de politiques et l'établissement d'objectifs clairs à long terme a facilité l'innovation et permis l'élaboration de plusieurs politiques complémentaires (par exemple, la négociation d'accords avec l'industrie). Ce Plan national, renouvelé tous les quatre ans, pourrait se révéler un guide utile pour le Canada.

**Leadership et coordination**

Deuxièmement, un engagement politique ferme doit instiller un leadership fort aux échelons les plus élevés de l'administration publique. Les décideurs publics doivent s'assurer de

*En réalité, il a même été prouvé qu'il existe une relation positive entre la fierté nationale et le soutien à l'égard d'une intégration économique. Enfin, on a aussi constaté que les orientations idéologiques sont des variables importantes du resserrement des liens économiques.*

ens sont forcément opposées à une plus grande intégration économique semble erronée. Néanmoins, un sentiment d'identité nationale aigu constitue une variable importante de l'opposition à une intégration politique plus étroite. La recherche des éventuelles tensions entre ces deux des indices déterminants quant aux domaines dans lesquels les Canadiens sont prêts à entreprendre une intégration nord-américaine

figure 2) semblent démontrer une nette hausse du soutien à l'égard d'une intégration politique dans les trois pays entre 1990 et 2000. Si l'on s'attarde aux données canadiennes, il n'est pas étonnant de voir ceux qui sont en faveur du resserrement des liens économiques accepter généralement plus facilement l'idée d'abolir la frontière canado-américaine. Par contre, il est intéressant de constater que, dans le cas du Canada, la fierté nationale est une variable importante de l'opposition à l'élimination des

entière aux Américains sont cinq fois plus susceptibles d'appuyer le resserrement des liens économiques que ceux qui ne leur font pas du tout confiance. En outre, les données font ressortir un autre point intéressant, à savoir que le grand sentiment de fierté nationale des Canadiens ne représente pas un obstacle à l'appui envers le resserrement des liens économiques. En réalité, il a même été prouvé qu'il existe une relation positive entre la fierté nationale et le soutien à l'égard d'une intégration économique. Enfin, on a aussi constaté que les orientations idéologiques sont des variables importantes du resserrement des liens économiques. Ainsi, les Canadiens de droite, ceux qui sont satisfaits de la démocratie et ceux qui sont matérialistes sont plus disposés à encourager le resserrement des liens économiques avec les États-Unis. Au demeurant, l'appui des Canadiens envers le resserrement des liens avec le Mexique est structuré de la même façon, mais dépend tout de même de l'orientation idéologique de chacun : les partisans de la gauche, contrairement à ceux de la droite, sont bien plus en faveur d'une intégration économique avec le Mexique.

Si l'on considère les hauts niveaux de soutien à l'intégration économique nord-américaine et l'expérience du resserrement des liens économiques dans les dix dernières années, quelle en est l'incidence sur l'intégration politique? Les données de l'Enquête sur les valeurs mondiales (voir la

frontières. Pourtant cette position va à l'encontre des attitudes envers l'intégration économique dans lesquelles la fierté nationale n'est qu'une petite variable du soutien à des relations plus étroites.

Comme le souligne Nevitte, ces résultats très étonnants justifient la poursuite de la recherche. Dans le cas des données sur le Canada, l'incidence de l'identité nationale sur l'aventir de l'intégration nord-américaine mérite de plus amples recherches. Selon les données de l'Enquête sur les valeurs mondiales, la perception commune selon laquelle les nationalistes canadi-

Pour plus d'information sur le rapport de Neil Nevitte, *North American Integration: Evidence from the World Values Survey 1990-2000*, veuillez écrire à Frédéric Pilote, du Projet de recherche sur les politiques, à l'adresse : f.pilote@prs-srp.gc.ca.



Appui envers l'abolition des frontières  
canado-américaine et mexico-américaines  
Enquête sur les valeurs mondiales,  
1990-2000



Question : Tout bien considéré, êtes-vous pour ou contre l'abolition des frontières entre le Canada et les États-Unis?

Remarque : Les choix de réponse « ne sait pas » et « refuse de répondre » ont été exclus de l'analyse.

Source : Enquête sur les valeurs mondiales (Canada) 1990 et 2000

les valeurs mondiales. Le rapport final de recherche de Neil Nevitte, *North American Integration: Evidence from the World Values Survey 1990-2000*, présente des conclusions très étonnantes.

En 2000, selon des données de l'Enquête sur les valeurs mondiales (voir, par exemple, la figure 1), le niveau de soutien des Canadiens et des Mexicains à l'égard d'un resserment des liens économiques avec les États-Unis était très élevé et très supérieur à celui des années 90. Pour cette même période, l'appui des Américains à des liens économiques plus étroits avec le Canada et le Mexique est resté relativement stable et très élevé.

Les résultats de la recherche ont aussi fait la lumière sur la structure des attitudes du public à l'égard d'une intégration économique plus étroite et sur l'explication possible de ces points de vue. Dans son rapport, Nevitte examine cet appui à partir de quatre grandes explications théoriques des variations dans les attitudes du public. Premièrement, les explications structurelles supposent que les attitudes du public changent selon qu'une personne fait partie d'un milieu social qui a connu des gains ou subi des pertes imputables au processus d'intégration, auquel cas le soutien ou le rejet du resserrement des liens économiques varie selon le profil sociodémographique. Deuxièmement, les explications qui découlent de la théorie classique sur l'intégration laissent entendre que le volume des échanges commerciaux et des contacts peut, à son tour, se traduire par une hausse des niveaux de confiance mutuelle et une convergence des valeurs. Troisièmement, la croissance de la communication mondiale, de la mobilité sociale et des niveaux d'éducation encourage fortement une attitude et une identité plus cosmopolites et davantage propices

à un resserrement des liens avec les autres pays. Enfin, les changements dans les orientations idéologiques expliquent l'appui du public à l'égard de liens économiques plus étroits. Les adeptes de cette dernière explication qualifieront de simple coïncidence le fait que le programme de l'Accord de libre-échange nord-américain ait été présenté au moment même où le soutien du public envers un gros gouvernement s'est dissipé en faveur d'une gouvernance axée sur le marché. Par ailleurs, les données de l'Enquête sur les valeurs mondiales indiquent des degrés variables de soutien selon l'explication donnée. Par exemple, si l'on considère l'appui des Canadiens en fonction de facteurs socio-économiques, on constate que l'éducation et le revenu sont des variables importantes de l'attitude à l'égard du resserrement des liens économiques avec les États-Unis. Ainsi, les individus ayant un niveau d'éducation et des revenus élevés sont nettement moins enclins à soutenir ce projet que leurs concitoyens moins éduqués et moins nantis. De plus, il existe une forte corrélation entre la confiance et le désir de liens plus étroits. En effet, les Canadiens qui vouent une confiance

# Analyse de l'appui du public à l'intégration nord-américaine

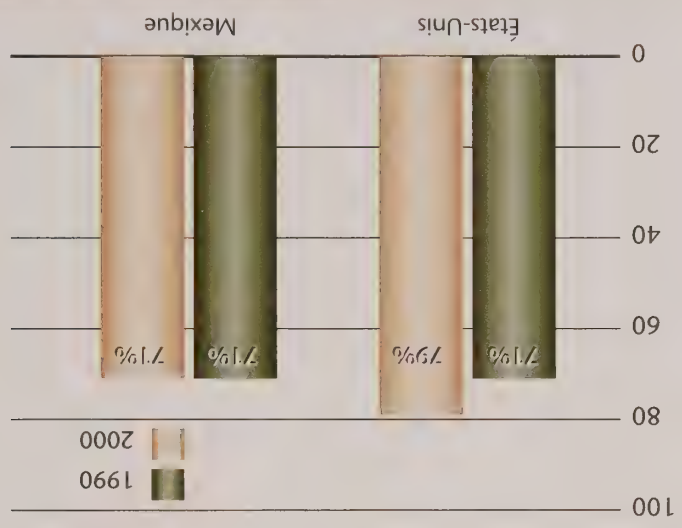
Pour mieux comprendre les attitudes du public à l'égard d'une intégration nord-américaine au Canada, aux États-Unis et au Mexique, le Projet de recherche sur les politiques a demandé à Neil Nevitte, professeur au Département de sciences politiques de l'Université de Toronto, de mener une étude longitudinale sur le sujet en utilisant les données de l'Enquête sur les valeurs mondiales. Le rapport final de recherche de Neil Nevitte, North American Integration: Evidence from the World Values Survey 1990-2000, présente des conclusions très étonnantes.

**A**u cours des quinze dernières années, on a assisté à une forte croissance de l'intégration économique nord-américaine. Ce processus a certes eu une incidence importante sur le bien-être des populations de ce continent. Comprendre l'attitude du public à l'égard de cette évolution permet de cerner l'ampleur d'un éventuel soutien envers les intégrations à venir. Les Canadiens, les Américains et les Mexicains sont-ils en faveur d'un resserrement de leurs liens économiques? Dans quelle mesure le niveau de soutien a-t-il changé au cours des années 90? Quel rôle joue la structure des attitudes du public dans l'intégration économique?

Une plus grande intégration économique a-t-elle permis à son tour de récolter des appuis pour une intégration politique plus étroite? En répondant à ces questions, nous pourrions avoir une idée de la position des Nord-Américains en général et des Canadiens en particulier.

Pour mieux comprendre les attitudes du public à l'égard d'une intégration nord-américaine au Canada, aux États-Unis et au Mexique, le Projet de recherche sur les politiques a demandé à Neil Nevitte, professeur au Département de sciences politiques de l'Université de Toronto, de mener une étude longitudinale sur le sujet en utilisant les données de l'Enquête sur

**FIGURE 1 : L'appui des Canadiens envers un resserrement des liens économiques avec les États-Unis et le Mexique, Enquête sur les valeurs mondiales 1990-2000**



Question : Selon vous, le Canada devrait-il avoir des liens économiques plus étroits ou plus distants avec les États-Unis ou le Mexique?

Plus étroits, un peu plus étroits, un peu plus distants, ou beaucoup plus distants

Remarque : Les appréciations « plus étroits » et « un peu plus étroits » ont été réunies dans une catégorie, « un peu plus distants » et « beaucoup plus distants » dans une catégorie, tandis que les choix de réponse « ne sait pas » et « refuse de répondre » ont été exclus de l'analyse.

Source : Enquête sur les valeurs mondiales (Canada) 1990 et 2000.



S. Hwang, « Mortality among Homeless Men in Toronto, Ontario », article présenté à la 22e assemblée générale annuelle de la Society of General Internal Medicine, San Francisco, Californie, 1999.

S.A. Kidd, (sous presse), « Street Youth Coping and Interventions with Street Youth », *Child and Adolescent Social Work Journal*.

Enfin, il faut prendre des mesures pour combattre le stigmate social envahissant auquel ces jeunes sont confrontés. Au lieu de les rejeter parce qu'ils lavent des pare-brise et qu'ils se prostituent, et au lieu de criminaliser leur comportement, nous devons reconnaître notre propre part de responsabilité dans la politique sociale et les déclarations publiques.

« A Qualitative Analysis of Street Youth Suicide », article soumis au *Journal of Adolescent Research*, 2002.

S.A. Kidd et M.J. Kral, « Street Youth Suicide and Prostitution: A Qualitative Analysis », *Adolescence*, vol. 37, 2002, p. 411-430.

M.G. Maclean, L.E. Embry et A.M. Cauce, « Homeless Adolescents' Paths to Separation from Family: Comparison of Family Characteristics, Psychological Adjustment, and Victimization », *Journal of Community Psychology*, vol. 27, 1999, p. 179-187.

M.J. Rothram-Borus, « Suicidal Behavior and Risk Factors among Runaway Youths », *American Journal of Psychiatry*, vol. 150, 1993, p. 103-107.

E. Roy, J.F. Boivin, N. Haley et N. Lemire, « Mortality among Street Youth », *Lancet*, vol. 352, 1998, p. 32.

L.B. Whitbeck, D.R. Hoyt et W. Bao, « Depressive Symptoms and Co-occurring Depressive Symptoms, Substance Abuse, and Conduct Problems among Runaway and Homeless Adolescents », *Child Development*, vol. 71, 2000, p. 721-732.

L'enfance et les écoles, pour freiner l'abus et la négligence à l'avance, ainsi que des traitements en santé mentale pour les jeunes qui ont souffert dans de tels milieux. Deuxièmement, il est temps d'élaborer des programmes de formation et d'éducation pour les jeunes sans-abri pour ainsi améliorer leur estime d'eux-mêmes et les aider à se trouver du travail. Troisièmement, il est urgent de créer des logements à

prix abordable et facilement accessibles pour les jeunes qui sont vulnérables. Quatrièmement, étant donné les problèmes de santé mentale de beaucoup de jeunes sans-abri, un meilleur accès aux soins de santé de même qu'aux traitements pour la santé mentale s'avère absolument nécessaire. Enfin, il faut prendre des mesures pour combattre le stigmate social envahissant auquel ces jeunes sont confrontés. Au lieu de les rejeter parce qu'ils lavent des pare-brise et qu'ils se prostituent, et au lieu de criminaliser leur comportement, nous devons reconnaître notre propre part de responsabilité dans la politique sociale et les déclarations publiques.

## Références

E.M. Adlaf, Y.M. Zdanowicz et R.G. Smart, « Alcohol and Other Drug Use among Street-Involved Youth in Toronto », *Addiction Research*, vol. 4, 1996, p. 11-24.

H. Embiach, « A One-Way Street? A Report on Phase I of the Street Children Project », Organisation mondiale de la santé, Programme de lutte contre les toxicomanies, Genève, 1993.

plus en plus douloureuse et pénible physiquement et émotionnellement, à un tel point qu'il semble n'y avoir aucune autre issue à la souffrance que la mort. Selon les jeunes avec lesquels j'ai parlé, certaines situations entraînent cet effet d'être « coincés », notamment la dépendance aux drogues, le manque de ressources sociales et gouvernementales, l'oppression et les préjugés sociaux ainsi qu'un contexte social dans la rue qui n'encourage pas à se « décrocher ». Parmi les jeunes sans-abri qui m'ont dit qu'ils n'ont pas de tentative de suicide, le taux de tentatives de suicide chez les jeunes prostitués s'élève à 74 %.

Le suicide, quand tu vis dans la rue... c'est essentiellement la dernière façon de s'en sortir. J'ai moi-même pensé au suicide, mais je n'ai jamais tenté de me suicider, juste parce que c'était la dernière façon de s'en sortir. Quand il n'y a plus rien vers quoi tu peux te tourner, T'as pas de famille d'accueil. Le gouvernement ne va pas t'aider. Tes parents non plus. Tu n'as personne pour t'aider. Et après avoir vécu dans la rue pendant un certain temps, tes rêves commencent à disparaître.

Aussi intimidantes et décourageantes que ces expériences puissent être, il y a beaucoup de force et d'ingéniosité dans la rue. Bon nombre de jeunes travaillent d'arrache-pied afin de maintenir leur estime d'eux-mêmes, de se construire une identité propre, de garder de l'espoir et de retirer un certain enseignement des conditions extrêmement difficiles auxquelles ils ont survécu.

Les incidences politiques de cette recherche sont réparties en cinq catégories. Premièrement, il existe un besoin de protéger les jeunes Canadiens chez eux, puisque la plupart des jeunes issus de milieux violents se retrouvent dans la rue parce qu'ils se sont entus ou qu'ils ont été mis à la porte. Cette solution permettrait donc de fournir davantage de ressources aux organisations, comme les sociétés d'aide à

Certaines personnes passent leur vie dans la rue. Ils reçoivent très peu de respect de la part des gens qui s'adres- sent à eux en leur disant : « Pourquoi ne trouves-tu pas une maudite job ? » Ce genre de merde, tu comprends ? Et ils répondent : « Comment est-ce que je peux trouver une job si je n'ai pas de diplômes ? Comment est-ce que je peux trouver une job si le monde me regarde et me repousse ? » Il y a tellement de raisons pour lesquelles les gens vivent dans la rue. Et il y a tellement de gens qui ne vont jamais nous sacrer la paix. Pour certains jeunes, ça leur va directe- ment au cœur. Ils deviennent déprimés à cause de toutes les conneries que les gens leur disent, comme d'aller se trou- ver du travail ou encore : « Fiche le camp ! Ce n'est pas ta place ici ! » Ils deviennent tellement déprimés qu'ils en viennent à penser que leur vie ne vaut rien. Et ils pensent à faire des conneries, comme le suicide. Les gens dans la rue qui sont suicidaires, ça fait un bouffe qu'ils vivent dans ces conditions-là et ils

les mener au suicide.

Un élément important dans les récits des participants, absent dans presque toute la documentation portant sur les jeunes sans-abri, est l'effet profond que le stigmate social a sur la vie de beaucoup de ces jeunes. En effet, ceux-ci ont décrit une pluie quotidienne de commentaires cruels, de regards dégoûtés et de nombreuses expériences d'agressions, de même que des refus pour des emplois ou des appartements, et de la brutalité policière. C'est ce processus constant de dégradation et de déshumanisation qui pousse les jeunes à se sentir coincés dans la rue et qui constitue un facteur pouvant les mener au suicide.

placés dans des situations dangereuses, puis ont souffert progressivement de surdoses plus aiguës. Tandis que l'usage des drogues a déjà été associé au suicide et à la dépression des jeunes sans-abri (Rotheram-Borus, 1993), la possibilité que la toxicomanie soit une forme de suicide, quant à elle, ne l'a pas été. J'ai connu des gens qui ont vécu la misère dans la rue et qui ont tenté de se tuer ou qui sont en train de le faire en se prostituant ou en fumant du crack et en buvant trop. Ils se tuent à petit feu. Ils essaient d'alléger la souffrance. Ils ne disent pas : « Oh ! Je vais m'ouvrir les veines ! », comme certaines personnes que j'ai connues. En fait, c'est beaucoup plus lent que ça... et presque plus douloureux. On peut les voir dépérir. Dépérir complètement, tout le temps. Les traumatismes causés par la violence dans les rues ainsi que le stress d'être pauvres sont des éléments que les jeunes associent fortement au suicide, en particulier chez ceux qui se prosti-

Selon plus de la moitié des jeunes interviewés, la toxicomanie représente un grand problème dans leur vie et peut les amener à se suicider. Toutefois, il convient de préciser que la toxico- manie est le résultat de nombreux pro- blèmes sociaux et psychologiques, et ne constitue pas le problème principal de ces jeunes, comme les médias se plaisent souvent à l'affirmer. Beaucoup de jeunes sans-abri souffrent de dépen- dances qui les poussent à se sentir coincés « dans la rue et désespérés, à l'interieur d'un milieu social qui peut être manipulateur et superficiel. De plus, de nombreux participants ont parlé d'un « suicide lent » dans lequel ils ont tout laissé tomber et se sont

s'en sacrent, pourquoi pas eux aussi ?

d'eux. Et ils ont en tête que si les autres

sacrent parce que les autres se sacrent

sont rendus à un point où ils s'en

Les gens dans la rue qui sont suicidaires, ça fait un bouffe qu'ils vivent dans ces conditions-là et ils sont rendus à un point où ils s'en sacrent parce que les autres se sacrent d'eux. Et ils ont en tête que si les autres s'en sacrent, pourquoi pas eux aussi ?

tuent. Ils décrivent la pauvreté comme « empiétant les choses », et associent les expériences de violence dans les rues au chagrin, à cause de la perte d'amis, et à des sentiments de nullité et d'impuissance suite à des agressions. Ces jeunes, elle est traumatisante et a été associée à la dépression, à l'abus d'in- toxicants et à des problèmes de com- portement (Whitbeck et coll., 2000). Dans le présent travail, le lien avec le suicide était plus explicite et la nature traumatisante de la prostitution, pour nombre de jeunes, était prédominante. Beaucoup de suicidés sont commis par des prostituées « à bon marché », parce que chaque fois que tu te prostitues – parce que tu te prostitues, c'est comme si ça rongerait une partie de toi. T'es assis là, et un vieux pervers veut avoir des

Le thème principal dans les récits portant sur le suicide est l'expérience d'être ou de se sentir « coincé ». Cette expérience est d'ailleurs fortement liée au peu d'estime de soi, à la solitude et au désespoir. Pour ces jeunes, le fait d'être « coincés » signifie qu'ils sont incapables de réduire les sentiments négatifs et de fuir les situations intolé- rables. Le suicide permet donc d'échap- per à l'encroûtement. Pour eux, le fait de se sentir « coincés » et de devenir suicidaires est un processus. En effet, les jeunes fuient ou sont mis à la porte de chez eux, et petit à petit, ils se retrouvent dans une position de

Tu te sens tellement bafoué que ça te fait dépérir lentement.

vraiment déguenillasse et méchantes.

la rue. C'est pas drôle pantoute, il y a

qui pensent que c'est drôle de vivre dans

pour des tas de choses. Il y a des jeunes

pas faire ça, mais t'as besoin d'argent

relations sexuelles avec toi, et tu veux



# Le suicide chez les jeunes sans-abri

Sean A. Kidd  
Département de psychologie  
Université de Windsor

*Dans mes travaux, j'ai adopté une approche assez rare en recherche sur les jeunes sans-abri et sans précédent dans les études axées sur le suicide au sein de cette population. En effet, j'ai demandé aux jeunes leurs histoires, leurs points de vue sur ce qui se passait et ce qu'ils voulaient que je fasse pour les aider.*

Sean Kidd est candidat au doctorat dans le cadre du programme de psychologie clinique de l'Université de Windsor. Il est également lauréat d'un Prix pour les étudiants diplômés, l'un des Prix Canada pour l'année 2002. Ses intérêts fondamentaux en recherche portent sur l'étude du suicide chez les jeunes sans-abri. Au moyen de méthodes qualitatives, il a mené des entrevues en profondeur auprès de jeunes sans-abri de Toronto et de Vancouver, et a travaillé à l'élaboration de politiques de même qu'à des argumentaires basés sur cette recherche. À l'heure actuelle, il termine son stage en milieu clinique au Département de psychiatrie de l'Université Vale, à New Haven, au Connecticut.

**L**e suicide chez les jeunes sans-abri est un problème répandu en Amérique du Nord, où l'on compte de un à deux millions de jeunes vivant dans les rues des villes américaines et canadiennes (Fmblach, 1993).

Les tentatives de suicide parmi ces jeunes se produisent cent fois plus souvent que la moyenne nationale (Adlaf et coll., 1996). Le taux de suicides s'élève à au moins dix fois celui de la moyenne nationale (Hwang, 1999) et le taux de mortalité générale équivalent à environ 40 fois celui des autres jeunes du même âge (Roy et coll., 1998). À

partir de ce sombre portrait ainsi que de l'observation du fait que les quelques articles portant sur le suicide des jeunes sans-abri consistaient en des études descriptives limitées, hors contexte et déconnectées de l'expérience des jeunes sans-abri, j'ai continué à explorer cet aspect de la question dans le cadre de mes études supérieures. Dès 1998, j'ai donc commencé à mener 117 entrevues en profondeur portant sur le suicide des jeunes sans-abri de Toronto et de Vancouver qui gagnent leur vie dans la rue (Kidd, sous presse; Kidd, 2002; Kidd et Kral, 2002).

Dans mes travaux, j'ai adopté une approche assez rare en recherche sur les jeunes sans-abri et sans précédent dans les études axées sur le suicide au sein de cette population. En effet, j'ai demandé aux jeunes leurs histoires, leurs points de vue sur ce qui se passait et ce qu'ils

voulaient que je fasse pour les aider. Il s'agissait d'une approche habilitante pour les participants et qui présentait également un tableau imposant de données puisées à même les expériences socioculturelles et individuelles de ces jeunes. Il en est ressorti des éléments qui n'avaient été que peu ou pas du tout traités dans la documentation relative au suicide et très peu dans la documentation générale.

Parmi les 117 jeunes que j'ai interviewés, il y a 72 garçons et 45 filles, dont l'âge varie entre 14 et 24 ans, la moyenne étant de 20 ans. En général, ils sont sans-abri, sans-emploi et peu d'entre eux ont terminé l'école secondaire. Ils gagnent leur vie de diverses façons, notamment comme mendiants, laveurs de pare-brise et prostitués. Les entrevues duraient environ une heure; elles étaient enregistrées, puis transcrites. Par la suite, les transcriptions ont été analysées à partir d'un processus d'analyse qualitative du contenu qui fait ressortir les catégories et thèmes transpirant des récits. J'ai donc ainsi pu établir les divers facteurs et processus relatifs au niveau élevé de comportements suicidaires parmi ces jeunes.

Il ressort des descriptions du passé des participants ainsi que des discussions portant sur les expériences qui les ont amenés à se sentir suicidaires une enfance empreinte de violence et de perturbations. La violence et la négligence sont au cœur des récits de la moitié des jeunes sans-abri qui gagnent leur vie en mendiant; les trois quarts des jeunes qui vivent de la prostitution ont, pour leur part, décrit un passé où régnait la violence (la violence sexuelle en particulier). De plus, des sujets tels que le sentiment d'être « coincé », bon à rien, seul et désespéré ressortent des récits. Ces éléments se retrouvent d'ailleurs déjà dans la documentation qui présente un taux élevé de violence familiale, de pauvreté, de vie scolaire et familiale perturbée, d'abus et de négligence parmi les antécédents des jeunes sans-abri (Maclean et coll., 1999).

*Pour moi, la maison, c'était mon père qui me battait et ma mère qui snifait de la coke. Et mon père qui quittait la maison, et les chiens de ma mère qui,*

gravité de l'état de santé et combinées à d'autres résultats ajustés en fonction des effectifs d'une autre analyse en témoignent. Les hôpitaux privés à but lucratif ont embauché moins d'employés qualifiés pour le nombre de lits ajusté en fonction du risque. Le facteur de l'effectif qualifié par lit est étroitement lié au taux de mortalité dans les hôpitaux. Il n'est donc pas surprenant que l'écart de ce taux dans les établissements privés à but lucratif et sans but lucratif ait diminué après rajustement des résultats en fonction de l'effectif. Par conséquent, un faible effectif qualifié est certes un facteur qui explique que le taux de mortalité ajusté en fonction du risque est plus élevé dans les hôpitaux privés à but lucratif.

La structure des systèmes de soins de santé du Canada et des États-Unis étant différente, nous pouvons nous demander en quoi les résultats de l'étude rejoignent la réalité canadienne. Toutefois, la structure du système de santé aux États-Unis a radicalement changé au cours des années. À l'exception d'une seule étude, les résultats sont étonnamment cohérents au fil du temps, ce qui confirme que les résultats insatisfaisants des hôpitaux privés à but lucratif se vérifient indépendamment du contexte de soins de santé. Qui plus est, les fournisseurs de soins de santé à but lucratif, quel que soit le contexte dans lequel ils travaillent, doivent constamment générer des profits tout en gérant les dépenses. Les problèmes qui en découlent dans la prestation des soins de santé semblent donc inévitables. En bout de ligne, si le Canada passait à un régime de santé privé à but lucratif, il faudrait s'attendre à voir les grosses

chaînes d'hôpitaux américains inclus dans cette recherche s'accaparer très rapidement des hôpitaux privés à but lucratif canadiens. En somme, il est possible, même probable, que les résultats de cette étude s'appliquent au contexte canadien.

### Signification des résultats

Cette analyse systématique démontre que la population adulte et périnatale court un risque de mortalité plus élevé dans les hôpitaux privés à but lucratif (risques relatifs respectifs de 1,02 et 1,09). Quelle importance une augmentation de deux pour cent du risque relatif représente-t-elle? Cette augmentation pourrait nuire gravement à la population. Au Canada, les statistiques pour l'année 1999-2000 révèlent que 108 333 Canadiens sont décédés dans un hôpital (données fournies par l'Institut canadien d'information sur la santé). Si tous les établissements de santé canadiens adoptaient un système privé à but lucratif, les résultats de l'étude prouvent qu'il y aurait 2 000 décès supplémentaires chaque année.

Le système de santé canadien traverse une période critique, alors que plusieurs proposent de le remplacer par un système privé à but lucratif. Cette analyse systématique soulève des craintes quant aux effets nuisibles potentiels associés aux soins admissibles dans un hôpital privé à but lucratif. Les résultats de cette recherche devraient intéresser les responsables des politiques canadiennes, ceux qui cherchent à les influencer et les gens dont la santé dépend des décisions de ces derniers.





dans l'éventualité où le Canada remplacerait tous ses hôpitaux pour des hôpitaux privés à but lucratif, il y aurait 2 000 décès supplémentaires chaque année. Indéniablement, ces résultats remettent sérieusement en question le bien fondé d'élargir le champ d'application d'un système privé à but lucratif en matière de prestation de soins de santé au Canada.

P.J. Devereaux  
Université McMaster

# Analyse et méta- analyse d'études visant à comparer le taux de mortalité dans les hôpitaux privés à but lucratif et sans but lucratif

Le cardiologue P.J. Devereaux achève actuellement un doctorat au Programme de méthodologie de la recherche sur la santé à l'Université McMaster. En 2002, il recevait un des Prix pour la recherche sur les politiques au Canada dans la catégorie Étudiants diplômés. Ce prix lui a été remis dans le cadre du Projet de recherche sur les politiques, en partenariat avec le Conseil de recherches en sciences humaines, le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie et les Instituts de recherche en santé du Canada. Cette étude a paru dans l'édition de mai 2002 du Journal de l'Association médicale canadienne (166, p. 1399-1406).

Les Canadiens ont engagé un long débat sur la valeur relative de la prestation des soins de santé dans les établissements privés à but lucratif par rapport aux établissements privés sans but lucratif. Un groupe de chercheurs de l'Université McMaster a contribué à éclairer ce débat. Ils ont mené des études visant à comparer le taux de mortalité dans les hôpitaux privés à but lucratif par opposition aux hôpitaux privés sans but lucratif. En tout, plus de 26 000 hôpitaux et 38 millions de patients ont participé à quinze études. Certaines études ont révélé que le risque de mortalité chez les adultes était beaucoup plus élevé dans les hôpitaux privés à but lucratif. Ces résultats donnent donc à penser que, dans l'éventualité où le Canada remplacerait tous ses hôpitaux pour des hôpitaux privés à but lucratif, il y aurait 2 000 décès supplémentaires chaque année. Indéniablement, ces résultats remettent sérieusement en question le bien fondé d'élargir le champ d'application d'un système privé à but lucratif en matière de prestation de soins de santé au Canada.

**Contexte**

Les soins de santé peuvent être divisés en deux volets essentiels, le financement (l'origine du financement) et la prestation (les propriétaires

Les données extraites des textes qui ont fait l'objet d'un examen complet ont été masquées (données noircies dans les tableaux et les textes). Par équipe de deux, les chercheurs ont évalué l'admissibilité des articles masqués. Les décisions ont été prises par consensus. En outre, les chercheurs ont examiné les articles masqués qu'ils n'avaient pas évalués lors du dépouillement.

## Évaluation de l'admissibilité des études

Une série de stratégies de recherche ont permis de repérer 8 665 textes de référence. Par équipe de deux, les chercheurs ont procédé au dépouillement des titres et des résumés de chaque texte et ils ont ensuite retenu les plus susceptibles de concerner de près la question faisant l'objet de la recherche. En tout, 805 textes intégraux ont été retenus aux fins d'un examen complet.

## Méthodologie

sur le taux de mortalité?

Une série de stratégies de recherche ont permis de repérer 8 665 textes de référence. Par équipe de deux, les chercheurs ont procédé au dépouillement des titres et des résumés de chaque texte et ils ont ensuite retenu les plus susceptibles de concerner de près la question faisant l'objet de la recherche. En tout, 805 textes intégraux ont été retenus aux fins d'un examen complet.

et administrateurs des établissements et des services). Le financement public représente la principale source de revenu des hôpitaux canadiens. Pour tant, près de 95 % des hôpitaux canadiens sont des établissements privés sans but lucratif. D'ailleurs, étant donné que les Canadiens prennent à tort les hôpitaux privés sans but lucratif pour des « hôpitaux publics », beaucoup ignorent que la plupart des hôpitaux canadiens sont en réalité à propriété et à gestion privées.

Cette étude porte sur la prestation des soins de santé plutôt que sur leur financement. Pour bien saisir les effets qu'entraînent les régimes de soins de santé alternatifs, il faut accumuler des preuves et en faire l'analyse systématique, détaillée et objective. Nous avons donc eu recours à une analyse systématique et à une méta-analyse pour aborder la question suivante : Quel est l'impact relatif des soins de santé administrés dans les hôpitaux privés à but lucratif et sans but lucratif sur le taux de mortalité?



arrive que les études individuelles et les analyses systématiques n'abordent pas à un sujet particulier est le manque de subventions pour soutenir ces recherches scientifiques. Les coûts de la recherche sont élevés, moins importants toutefois que les coûts associés à des politiques qui, ultérieurement, s'avèrent inefficaces et nuisibles.

La synthèse de recherche scientifique (les analyses systématiques et les méta-analyses) est la « norme d'excellence » relativement à l'élaboration de décisions fondées sur des données probantes. L'article complémentaire qui suit porte sur une étude récente des préoccupations touchant des questions d'intérêt public : les taux de mortalité dans les hôpitaux privés sans but lucratif et à but lucratif. Cette étude, qui a été présentée devant la Commission Romanow sur l'avenir des soins de santé au Canada, est au nombre de celles qui ont grandement influencé le ton des débats en matière de soins de santé. La sempiternelle question continue cependant d'être posée, « où sont les preuves? ».

Pour de plus amples renseignements sur la synthèse de recherche, la Cochrane Collaboration et la Campbell Collaboration, veuillez consulter les sources suivantes :

- Harris Cooper (1998) *Synthesizing Research : A Guide for Literature Reviews*, Sage Publications.
- Cochrane Collaboration : <http://www.cochrane.org>.
- Campbell Collaboration : <http://www.campbellcollaboration.org>.

## ÉVÈNEMENT À VENIR

**Du 26 au 31 octobre 2003**

**Le XI<sup>e</sup> colloque Cochrane :**

**Evidence, Health Care and Culture**

(Données scientifiques, soins de santé et culture)

(Barcelone, Espagne)

Le Centre Cochrane ibéro-américain tiendra le 1<sup>er</sup> Colloque Cochrane à Barcelone (Espagne) du dimanche 26 octobre au vendredi 31 octobre 2003.

Le Colloque de Barcelone est organisé à l'intention des personnes qui travaillent déjà au Centre de collaboration Cochrane et des personnes de l'extérieur désireuses de s'informer et de participer aux discussions sur ces questions. La première partie du colloque (du 26 au 28 octobre) sera principalement consacrée à la formation méthodologique, à la coordination des groupes et aux séances de comités. La deuxième partie (du 29 au 31 octobre) sera axée sur l'application des données scientifiques, en tenant compte des différences au niveau des besoins, des circonstances et des perspectives.

Vous pouvez obtenir le formulaire d'inscription à l'adresse suivante :

<http://www.colloquium.info/formcochrane.htm>

# Synthèse de recherche scientifique (Analyses systémiques et méta-analyses) : pourquoi, comment

**Jeff Frank**  
 Directeur de projet  
 Projet de recherche  
 sur les politiques  
 et  
**P.J. Deveraux**  
 Université McMaster

Face à des études nombreuses et parfois contradictoires sur une question donnée, à quoi sert-il d'élaborer des décisions fondées sur des données probantes aux yeux des responsables de l'élaboration des politiques? Dans l'optique où la réponse la plus évidente à une question scientifique est le résultat d'un enchevêtrement d'études rigoureuses, la synthèse de recherche scientifique s'impose d'elle-même.

Beaucoup ignorent ce qu'est vraiment la synthèse de recherche. Le terme fait référence aussi bien à des analyses documentaires thématiques traditionnelles qu'à des approches basées sur des méthodes systémiques et quantitatives visant l'analyse de résultats de recherches connexes. La synthèse de recherche s'est révélée utile dans de nombreux secteurs d'activité. Cependant, au cours des dernières décennies, au sein de la communauté scientifique, ce processus systématique d'analyse de la recherche a fait ses preuves en tant que science. Autrefois, il n'était pas rare que des chercheurs publient des rapports de synthèse traditionnels qui manquaient de transparence quant à l'origine des faits probants inclus dans leurs publications. Les articles traditionnels présentent un risque important de parti pris face aux constatations. En revanche, la synthèse de recherche scientifique est un moyen de recherche efficace qui est mené avec soin et qui permet d'explorer une multitude de recherches scientifiques. Elle permet de retenir celles qui sont admissibles en raison de leur pertinence et de leur qualité, de rassembler les preuves et de tirer des conclusions sur leur orientation.

Il existe deux genres de synthèses de recherche scientifique. L'*analyse systématique* est une étude qui porte sur une question de recherche spécialisée. La sélection des études admissibles est effectuée selon des critères d'admissibilité et des recherches exhaustives. L'analyse systématique permet d'évaluer la validité des études admissibles. Dans tous les cas, il est important que les critères d'admissibilité et de qualité soient explicites de sorte que les résultats puissent être décorrigés et même reproduits. Quant à la méta-analyse, elle consiste en un processus statistique de combinaison des résultats des diverses études d'une analyse systématique.

Au cours des quinze dernières années, les analyses systémiques et les *méta-analyses* ont eu un impact significatif sur le secteur des soins de santé. D'ailleurs, des approches semblables sont maintenant mises à l'essai dans le domaine des sciences sociales. La Cochrane Collaboration a été créée en 1993 dans le but de préparer et d'actualiser les analyses systémiques des recherches sur les effets des interventions dans le secteur de la santé et de rendre les renseignements accessibles. Depuis 1993, la Cochrane Collaboration connaît une croissance exceptionnelle, alors que des milliers de chercheurs et de non-chercheurs de toute la planète adoptent le processus d'analyse systématique pour mener leurs études. L'analyse systématique a considérablement influencé la prestation des soins de santé, tout comme le genre de recherches qui sont subventionnées. La Campbell Collaboration suit cette même voie dans les secteurs de l'éducation, de la justice et de l'assistance sociale.

Comme bien des recherches, les analyses systémiques et les méta-analyses peuvent conduire à de fausses conclusions si elles ne sont pas bien menées. Par conséquent, il est primordial de s'appuyer sur des critères d'admissibilité explicites, d'entreprendre des recherches détaillées (recherches publiées et, de préférence, non publiées) et d'évaluer la qualité des études. Bien que les analyses systémiques soient de plus en plus répandues, il arrive fréquemment que les décideurs ne trouvent pas d'analyses systémiques touchant leur champ d'intérêt. Dans ce cas, ils doivent s'en remettre à un niveau de preuve plus faible (des études individuelles sur un sujet donné). Une des principales raisons pour lesquelles il



sur le budget fédéral de 1997; j'ai aussi écrit une évaluation critique de la PNE, intitulée Canada's National Child Benefit: Phoenix or Fizzle?. En outre, le Caledon Institute a publié deux des plus importantes et plus crédibles études sur la réforme des prestations pour enfants, à savoir Child Benefit Reform in Canada: An Evaluative Framework and Future Directions (que j'ai dirigé avec Michael Mendelson, un éminent chercheur du Caledon Institute, pour le compte du DRHC britannique) et Benefits for Children: A Four Country Study, une étude internationale comparative sous forme d'articles sur l'Australie, le Canada, le Royaume-Uni et les États-Unis, publiée conjointement par le Caledon Institute et la Rowntree Foundation du Royaume-Uni.

## Conclusion

À la demande du Groupe de travail fédéral-provincial chargé de la PNE et du DRHC, le Caledon Institute a aussi exploré des options pour la Prestation fiscale canadienne pour enfants afin de définir une prestation appropriée pour l'avenir, étant donné que la phase actuelle, soit la mise en place d'une prestation intégrée pour enfants, touche à sa fin.

Les rôles nombreux et variés joués par le Caledon Institute dans la réforme de la PNE illustrent bien la façon dont fonctionne un groupe de réflexion, même si je ne sous-entend aucune ment que tous les groupes de réflexion devraient suivre notre exemple ou que notre façon de faire est la seule qui porte ses fruits dans le processus d'élaboration de politiques. En résumé, le travail du Caledon Institute illustre son rôle relatif à : l'établissement des priorités politiques, la recherche en politiques, la formation de regroupements visant à soutenir des propositions de réforme, l'élaboration de documents de politiques gouvernementales, la tenue de rassemblements d'intervenants politiques, la liaison avec les médias, la lutte aux mythes et la vulgarisation des politiques publiques.

pour faire accepter l'idée d'une prestation nationale pour enfants. Durant cette période de formation, j'ai vécu trois événements importants. Le premier a eu lieu un dimanche matin de novembre et consistait en un entretien avec le ministre des Finances, Paul Martin, au sujet de mon article; le deuxième était la présentation de la réforme au comité du Cabinet sur le développement social, devant le ministre Pettigrew et le sous-ministre Mel Cappe; et le troisième était l'obtention d'une « avance » pour la Prestation nationale pour enfants dans le budget de 1997 grâce à ma collaboration avec des fonctionnaires du DRHC. J'ai rédigé la version préliminaire du document proposant la PNE destinée au budget.

J'ai aussi été membre du Groupe de travail fédéral et provincial sur la Prestation nationale pour enfants durant quelques mois avant de décider de me retirer de la fonction publique. Le groupe de travail chargé de la PNE était vraiment important pour la réforme, car il avait la pénible tâche de concrétiser le projet du budget en mesures. Ses co-présidents fédéraux et provinciaux, ainsi que les autres membres, méritent une grande dose de crédit pour leur engagement, leur ténacité, leur expertise et leur acharnement.

## Retour à l'extérieur de la fonction publique

Par le biais d'articles, publiés par le groupe même ou par d'autres organismes, d'entrevues avec les médias et de conférences, le Caledon Institute a pris part à plusieurs débats sur la PNE, critiquée par les groupes sociaux sous prétexte que les familles assistées ne voyaient aucune majoration nette du montant de leurs prestations. Par exemple, j'ai rédigé des articles sur la réforme des prestations pour enfants pour la Revue fiscale canadienne et Options politiques. Par ailleurs, le John Deutsch Institute de l'Université Queen's et l'Institute for Policy Analysis de l'Université de Toronto ont conjointement publié mon ouvrage

d'amener à la table des discussions une réforme politique sur la question de la prestation intégrée pour enfants. Sherril Torjman, vice-présidente du Caledon Institute, et moi-même avons rédigé un document de réflexion sur une réforme des politiques sociales destinée à Lloyd Axworthy, nouveau (et premier) ministre du Développement des ressources humaines, dans lequel nous proposons un cadre de travail pour une réforme exhaustive visant essentiellement une prestation intégrée pour enfants. Nous avons aussi demandé au nouveau gouvernement fédéral d'examiner en profondeur les politiques sociales, requête à laquelle le futur gouvernement fédéral a accédé en confiant cette tâche à Lloyd Axworthy. En outre, à titre de membre du Groupe de travail ministériel sur la réforme de la sécurité sociale, nous avons diffusé nos idées sur la prestation intégrée pour enfants, en participant à la rédaction du Document de travail sur la réforme de la sécurité sociale et d'un document de référence sur les prestations pour enfants. Le Caledon Institute a aussi parrainé un séminaire sur la pauvreté chez les enfants, y compris la réforme des prestations pour enfants, dans le cadre d'un examen des consultations publiques.

Au cours de l'été 1996, j'ai été nommé Conseiller principal en politiques auprès du ministre du Développement des ressources humaines, Doug Young, et, après son départ pour le ministère de la Défense, je suis resté en poste auprès de son successeur, Pierre Pettigrew. Dans le cadre de cette fonction, j'ai rédigé le document de base démontrant le bien fondé d'une Prestation nationale pour enfants. Ce document a bénéficié d'une large diffusion, probablement même à l'extérieur d'Ottawa. À ce stade, je dirais que le travail du Caledon Institute était un (petit) travail politique, puisque je n'étais qu'un consultant en politiques temporaire dans un regroupement officieux de fonctionnaires du ministère d'exécution et de l'Agence centrale, travaillant

déjà aux familles à faible revenu des prestations pour enfants plus élevées que celles du Canada.

La prestation intégrée pour enfants que nous nous apprêtons à mettre en place sortira les prestations pour enfants de l'aide sociale. Des augmentations successives des prestations pour enfants, à mesure que nous avançons vers une prestation appropriée, se traduiront par une nette hausse des montants versés aux familles bénéficiant de l'aide sociale et à celles qui ont un faible revenu salarial. Toutefois, il faut être conscient que la mise en œuvre d'un telle prestation suppose aussi l'amélioration des prestations pour enfants versées aux familles mieux nanties, surtout celles de la classe moyenne.

## Le rôle du Caledon Institute dans la mise en place de la PNE

J'avais trente et un ans, et je travaillais au Conseil national du Bien-être, lorsque je me suis penché pour la première fois sur la question de la réforme des prestations pour enfants et que je me suis mis à la défendre. J'en avais cinquante au moment de la mise en œuvre de la PNE. Le concept de réforme graduelle que j'avance découle donc directement de mon expérience personnelle.

La PNE est bien entendu le résultat du travail de nombreuses personnes, en majeure partie des fonctionnaires des différents gouvernements, dont on oublie souvent la contribution. Cette initiative n'aurait non plus jamais vu le jour sans le soutien et l'engagement de certains politiciens, notamment les ministres des Finances et du Développement des relations humaines du gouvernement du Canada, des provinces et territoires, parmi lesquels figure le premier ministre de la Saskatchewan, Roy Romanow, qui y a joué un rôle de premier plan. Enfin, comme groupe de réflexion, le Caledon Institute a aussi joué un rôle clé et sans précédent dans la réforme de la PNE.

## Réalisations à l'extérieur de la fonction publique

Dans les années 80, alors que j'étais directeur du Conseil national du Bien-être, un comité consultatif de citoyens auprès du ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, j'étais considéré comme un analyste et un critique éminent en matière de prestations pour enfants, lesquelles avaient subi une série de réformes graduelles à l'époque de Pierre Trudeau, puis de Brian Mulroney. Mes efforts visaient l'intégration des différentes prestations pour enfants dans un crédit unique, remboursable et complètement indexé, dont le montant serait basé sur le revenu familial. J'ai été le premier, dans le cercle des politiques sociales, à renoncer au modèle traditionnel en faveur d'un système cible tout en demeurant généralisé, où les montants alloués sont fondés sur le revenu familial. Comme les ressources doivent être concentrées sur l'amélioration des prestations pour les familles à faible et moyen revenu, ce système ne prévoit pas de prestations pour les familles à revenu élevé. En 1993, cette idée s'est concrétisée lorsque le gouvernement fédéral a intégré les allocations familiales, le crédit d'impôt pour enfants et le crédit d'impôt non remboursable à la Prestation fiscale pour enfants en fonction du revenu familial.

Par la suite, j'ai entrepris ce que j'appelle un effort de recherche et développement sur les prestations pour enfants dans le cadre d'un article publié en annexe du rapport sur la pauvreté chez les enfants de la Commission sénatoriale en 1990. J'ai étendu mon champ d'analyse pour y inclure les prestations d'aide sociale territoriales et aboutir aux premières propositions chiffrées pour une prestation nationale intégrée pour enfants. La première publication du Caledon Institute a été un éditorial, paru dans le *Globe and Mail*, sur la Prestation fiscale pour enfants annoncée dans le budget fédéral de 1992 et que nous avons utilisée comme document de

base. Par la suite, Leon Muszynski, mon collègue du Caledon Institute, et moi avons rédigé un rapport, intitulé *One Way to Fight Child Poverty*, qui mettait à jour mon précédent travail sur la création d'une prestation intégrée pour enfants en établissant une argumentation en faveur de la réforme (en utilisant la métaphore du mur de l'aide sociale) conjointement à une proposition chiffrée et concrète. Ce rapport a eu une grande influence sur la scène politique fédérale et provinciale. Un autre rapport sur la réforme des politiques sociales, publié par le Conseil ministériel provincial et territorial, demandait expressément l'établissement d'un partenariat entre les divers paliers de gouvernement pour la mise en place d'une prestation intégrée pour enfants, un grand pas en avant pour susciter la volonté politique d'agir. Par ailleurs, le Caledon Institute a aussi publié un article, signé par trois fonctionnaires du gouvernement de l'Ontario, sur le programme de revenu pour enfants de l'Ontario, qui aurait été à l'origine du premier système provincial de prestations intégrées pour enfants au Canada. Malheureusement, le gouvernement Rae a mis un frein à la réforme en raison de la détérioration de sa situation financière (en partie à cause des coupures fédérales dans les paiements de transfert). À ce stade, le travail du Caledon Institute pour l'instauration d'une prestation intégrée pour enfants consiste non seulement à élaborer une politique de R-D, mais aussi à établir et définir les priorités politiques. Le parti libéral fédéral de l'Ontario et la Convention nationale sur la politique libérale ont appuyé la proposition d'intégration du Caledon Institute.

## Réalisations au sein de la fonction publique

Le Caledon Institute a commencé à travailler au sein même du gouvernement pour ce qui est de l'établissement et de la définition des priorités politiques, après qu'il ait obtenu une réponse positive à sa demande



1 Au moment du dépôt de cet article, le budget de 2003 n'était pas encore connu.

du gouvernement fédéral à la PNE, un projet né du partenariat entre le gouvernement du Canada, les provinces et les territoires et intégré au budget fédéral de 1997. Les provinces et les territoires participent à la PNE en réinvestissant des fonds qui étaient jusque-là consacrés aux prestations d'aide sociale pour enfants, dans les autres programmes destinés aux familles à faible revenu ayant des enfants (p. ex. : les prestations pour enfants et les suppléments de gain fondés sur le revenu, les services de garde d'enfants et autres services à la petite enfance ainsi que les prestations d'assurance-maladie complémentaires). Comme Ottawa a augmenté le montant de la Prestation fiscale canadienne pour enfants, les provinces et les territoires peuvent réduire leurs prestations pour enfants, les provinces et les territoires peuvent réduire leurs prestations pour enfants, même s'ils ont accepté de réinvestir, à juste titre, ces économies dans de meilleures façons d'aider les familles à faible revenu ayant des enfants.

Au cœur de la justification politique de la PNE se trouve le concept de « mur de l'aide sociale », avancé par le Caledon Institute et adopté par les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Dans le cadre de l'ancien système, les familles bénéficiant de l'aide sociale recevaient des prestations pour enfants sous deux formes, soit, des prestations provinciales ou territoriales d'aide sociale au nom de leurs enfants et des prestations fédérales pour enfants (versées, de 1993 à 1997, sous forme de prestation fiscale pour enfants), tandis que les familles pauvres qui avaient un revenu ne recevaient que les prestations fédérales pour enfants. De ce fait, les familles assistées recevaient, en moyenne, près du double du montant alloué aux autres familles pauvres avec des enfants. Les familles qui sont sorties de l'aide sociale en travaillant sont heurtées au mur de l'aide sociale. En effet, non seulement ont-elles perdu des milliers de dollars en presta-

tions provinciales et territoriales pour enfants, mais aussi, dans la majorité des cas, les autres prestations du genre (p. ex. : assurance-maladie complète-mentaire) alors même que leur revenu (généralement bas) était déjà grugé par l'impôt sur le revenu, les charges sociales et les dépenses reliées à l'emploi comme les services de garde, les vêtements de travail et le transport.

La PNE est l'une des rares réformes de l'histoire des politiques publiques canadiennes qui s'est imposée comme une évidence aux gouvernements de tous horizons politiques grâce à son importance justification politique. À ce chapitre, on peut notamment citer sa volonté d'abattre le mur de l'aide sociale qui se dresse sur le chemin des familles passant de l'aide sociale au marché du travail, d'offrir une prestation garantie, pleinement indexée, transférable et non stigmatisante qui traite sur un pied d'égalité toutes les familles à faible revenu et les intégrant dans un programme social au service de toutes les familles, pauvres ou non, enfin, de réduire l'ampleur de la pauvreté chez les enfants. Il s'agit d'une réforme unique car elle suppose un partenariat entre le gouvernement du Canada, les provinces et les territoires – chose peu fréquente en cette époque où le gouvernement fédéral n'est pas reconnu pour son esprit de coopération. Par ailleurs, elle suppose aussi que les deux paliers de gouvernement mettent en place de grandes réformes qui dépendent des deux parties. Comme cette réforme ne nécessitait pas la mise en place d'une nouvelle législation, ou, pire encore, un changement constitutionnel, elle a eu lieu rapidement grâce à un accord politique pragmatique.

Nous ne sommes plus qu'à un budget fédéral de la fin de la première étape de mise en place de cette réforme novatrice, soit l'instauration d'une prestation intégrée pour enfants qui éliminerait les prestations d'aide sociale pour enfants pour les rem-

placer par des prestations fédérales-provinciales-territoriales pour enfants fondées sur le revenu. La Prestation fiscale canadienne pour enfants verse actuellement un maximum de 2 422 \$ par enfant, montant que l'on prévoit faire passer à au moins 2 520 \$ d'ici juillet 2004. Le Caledon Institute a expressément demandé à Ottawa d'accélérer le versement de l'investissement prévu pour la Prestation fiscale canadienne pour enfants en intégrant, au budget 2003, une allocation maximale de 2 600 \$ pour les paiements prévus de juillet 2002 à juin 2003 (l'augmentation sera alors rétroactive à juillet). Par ailleurs, le budget devrait aussi tenir compte d'une seconde hausse importante, une sorte d'avance pour la deuxième phase de la réforme, qui permettra à la Prestation fiscale canadienne pour enfants d'atteindre graduellement son but ultime, à savoir une prestation pour enfants appropriée. Par appro-priété, nous entendons une prestation pour enfants maximale qui couvrirait largement les coûts reliés à l'éducation d'un enfant dans un contexte familial où le revenu est faible. Cette situation permettrait alors de combler l'écart qui sépare les salaires, qui tiennent compte du statut individuel et non familial du travailleur, et les besoins financiers d'une famille, qui varient selon le nombre de personnes qui la composent.

Dans un rapport publié en 1997, le Caledon Institute suggérait le montant de 4 000 \$, soit l'équivalent, de nos jours, de 4 400 \$. Mais nous en sommes délibérément tenus à un faible niveau et avons recommandé de mener une étude, basée sur des données récentes, pour savoir combien il en coûte d'élever un enfant. Il est évident que nous ne pourrions atteindre cet objectif en une seule année, ni même en quelques-unes, mais nous devrions être en mesure d'y arriver d'ici la fin de la décennie. Le Royaume-Uni et l'Australie offrent

idées et ses propositions dans le discours public et le processus d'élaboration de politiques, mais aussi les voir concrétisées dans des lois. Pour ce faire, il nous arrive parfois de pousser les portes du gouvernement pour faire connaître nos idées et obtenir des contrats des ministères, des fonctionnaires ou des groupes de travail. Par ailleurs, certains politiciens et fonctionnaires ont fréquemment recours à nos services.

En réalité, le Caledon Institute cherche à influencer, directement et indirectement, les politiques publiques. L'aspect direct de notre travail comprend des activités qui se font au sein même du gouvernement, par exemple, l'établissement et la définition des priorités politiques, la recherche sur les politiques et leur élaboration ainsi que l'apport d'idées et de propositions de réformes. Certains de ces travaux sont rémunérés et d'autres ne le sont pas.

L'influence « indirecte » du Caledon Institute comprend un série d'activités communes à la plupart des groupes de réflexion. Nous tentons d'alimenter et de susciter l'intérêt du public et celui des médias en ce qui a trait aux questions de politiques. Grâce à notre travail et à celui des centaines de personnes que nous publions, nous participons à la construction d'un ensemble de connaissances, sans compter que nous nourissons et influençons le travail d'autres intervenants dans le processus politique, que ce soit au sein du gouvernement ou en dehors. La plupart de nos publications écrites se présente sous forme d'articles, de commentaires, de brefs descriptifs, de projets novateurs issus de la communauté et de leaders influents (entrepreneurs sociaux), d'éditoriaux et de lettres à l'éditeur ainsi que de gros rapports de recherche et même, à l'occasion, de livres. De plus, nous avons aussi produit des cassettes vidéo et faisons beaucoup de travail médiatique, soit des entrevues sur notre travail et sur les questions de l'heure ainsi que des points de presse pour les journalistes et les chroniqueurs.

## La Prestation nationale pour enfants : un succès politique pour le Caledon Institute

L'une de nos plus grandes réalisations en matière de politiques est la réforme des prestations pour enfants, qui sert maintenant d'étude de cas sur le rôle d'un groupe de réflexion dans l'avancement des politiques publiques canadiennes.

Le travail du Caledon Institute sur-passe sans doute celui de bien d'autres organismes, que ce soit au sein du gouvernement ou en dehors, pour ce qui est de soutenir une réforme majeure des prestations pour enfants et d'encourager sa compréhension, par l'entremise de la fameuse Prestation nationale pour enfants (PNE), et pour donner un élan politique à cette initiative. Cette dernière est considérée comme étant la réforme la plus prometteuse sur le plan des politiques sociales canadiennes depuis l'instauration du régime d'assurance-maladie. Le Caledon Institute a joué un rôle central dans l'inclusion de ce projet dans le budget fédéral de 1997. Mais avant d'aller plus loin sur ce point, j'aimerais brièvement revenir sur les origines et la nature de cette réforme.

La réforme des prestations pour enfants est l'un des meilleurs exemples d'une importante réforme politique « graduelle ». Par ce terme, j'entends un ensemble de réformes distinctes, à priori petites et discrètes, dont le résultat total est plus probant que la somme des résultats individuels. Une réforme graduelle se distingue pas son caractère réfléchi et ciblé, où le désordre et le hasard n'ont pas leur place. Avec le temps, l'accumulation des changements individuels se traduit par des revirements importants et les planifiées dans la structure et les objectifs des politiques publiques.

La grande aventure de la PNE a commencé il y a plusieurs dizaines d'années, lorsque, en 1978, pour la première fois, un système d'imposition accordait des avantages sociaux aux Canadiens en dessous du seuil de

cotisation grâce à la mise en place du crédit d'impôt pour enfants par le gouvernement Trudeau. Le gouvernement a donc hérité, de son prédécesseur, d'un ensemble de programmes complexes et peu intégrés, créés à différents moments avec des objectifs différents et parfois contradictoires, par exemple, les allocations familiales (dès 1944), l'exonération fiscale pour enfants (en 1918) et le crédit d'impôt pour enfants (en 1978). Au bout du compte, il n'y avait aucun lien logique entre les paiements versés dans le cadre de ces programmes dépareillés et les besoins indiqués par le niveau de revenu familial. En effet, les familles à revenu modeste recevaient davantage que les familles pauvres, et ces dernières guère plus que les bien nantis. De plus, certaines familles ayant des revenus semblables recevaient des prestations différentes, calculées d'après la contribution de chaque parent au revenu familial.

Animées en partie par le désir de consacrer des ressources limitées pour répondre aux besoins, mais surtout par la lutte au déficit, les gouvernements fédéraux successifs ont mis en oeuvre une série de changements qui ont uniformisé et renforcé, au bout du compte, leurs prestations pour enfants. Pourtant, de 1985 à 1999, leur désexaction a miné les augmentations pour les familles à faible revenu et réduit les prestations pour les familles plus aisées. Actuellement, Ottawa offre un seul programme axé sur le revenu familial, à savoir la Prestation fiscale canadienne pour enfants, qui en donne beaucoup plus aux pauvres (jusqu'à 4 910 \$ pour deux enfants, soit plus du double qu'en 1984) et continue à desservir la grande majorité des familles canadiennes, excepté, toutefois, les familles à très haut revenu. Par ailleurs, en 2002, Ottawa a complètement indexé la PNE, mettant ainsi fin à une approche favorisant l'érosion.

La Prestation fiscale canadienne pour enfants représente la contribution



# Le rôle des groupes de réflexion dans l'élaboration des politiques publiques : le cas du Caledon Institute et de la Prestation nationale pour enfants

**Ken Battle**  
Président, Caledon Institute  
of Social Policy

*La réforme des prestations pour enfants est l'un des meilleurs exemples d'une importante réforme politique « graduelle ». Par ce terme, j'entends un ensemble de réformes distinctes, à priori petites et discrètes, dont le résultat total est plus probant que la somme des résultats individuels.*

Voici le dernier d'une série de trois articles, fondés sur les exposés présentés en octobre 2002 à Ottawa aux lauréats des Prix pour les étudiants diplômés dans le cadre des Prix pour la recherche sur les politiques au Canada.

**A**n Canada, les groupes de réflexion sont moins nombreux et moins importants qu'aux États-Unis, où l'on retrouve notamment

l'imposante Brookings Institution et ses nombreux concurrents, qui s'inscrivent aussi bien dans les idéologies des partis politiques de droite, du centre que de gauche. Mais les politiques publiques (du moins au Canada) constituent un domaine où il y a d'autres choses qui comptent que la taille.

Ainsi, même si le Caledon Institute of Social Policy est un petit groupe de réflexion, il n'en est pas moins influent et son incidence sur la compréhension et l'élaboration des politiques sociales est importante. Nous

décrivons dans cet article le rôle unique joué par le Caledon Institute dans le processus d'élaboration des politiques en nous référant à l'exemple de la Prestation nationale pour enfants (PNE), considérée comme l'innovation la plus importante dans la politique sociale canadienne depuis le régime d'assurance-maladie.

## Historique

Le Caledon Institute a été fondé en 1992 grâce, notamment, au soutien financier de la Maytree Foundation, une petite fondation familiale basée à Toronto et dirigée par des gens d'affaires et le mécène Alan Broadbent. Le Caledon Institute est enregistré selon les lois fédérales comme organisme privé sans but lucratif et à caractère charitable. Son équipe se compose de quatre personnes travaillant à temps plein à Ottawa et d'une personne à temps partiel à Toronto, parfois amenées à travailler sur certains projets. En plus du financement de la Maytree Foundation, les projets du Caledon Institute sont financés par d'autres fondations, par des

organismes gouvernementaux et non gouvernementaux et par des contrats. Les objectifs officiels du Caledon Institute, tels qu'ils sont décrits dans les documents de constitution, sont aussi ses objectifs réels et ils reflètent partiellement l'identité du groupe. Ils sont la source et le moteur de l'imposant travail que nous avons accompli au cours de nos dix premières années d'existence. C'est aussi eux qui nous ont permis de croître rapidement et de compter, aujourd'hui, parmi les plus importants groupes de réflexion en matière de politiques sociales au Canada. Ces objectifs consistent à :

- mener des recherches sur la nature, les causes et les conséquences de la pauvreté et des autres problèmes économiques et sociaux;
- élaborer et proposer des politiques progressives, réalisables et novatrices pour combattre la pauvreté et les autres problèmes économiques et sociaux, sur la base des expériences et des résultats obtenus à l'échelle canadienne et internationale;
- mettre en place des méthodes novatrices pour accroître la sensibilisation du public et encourager le dialogue sur la pauvreté, les autres problèmes économiques et sociaux et les politiques publiques;
- propager l'information sur les tendances économiques et sociales, les enjeux et les politiques auprès des différents organismes et de la population, aussi bien au Canada qu'à l'étranger, notamment les groupes de lutte contre la pauvreté et pour la justice sociale, les décideurs politiques, les chercheurs, les enseignants et les médias;
- enfin, étudier et promouvoir la réforme et l'intégration des politiques économiques et sociales.

Le fait que le Caledon Institute soit orienté sur l'action le distingue des autres groupes de réflexion. En effet, le Caledon Institute ne se limite pas à la recherche et aux analyses; il souhaite non seulement implanter ses

l'apparition de nouvelles interprétations qui vont influencer les interventions et les politiques.

Tout le monde sait que les petites

entreprises sont à l'origine d'une part importante de la création de nouveaux

emplois. En fait, cette conclusion est encore contestée par les chercheurs;

pourtant, elle n'en est pas moins répandue. Grâce à une série d'études

empiriques menées vers la fin des années 70, fondées sur de nouvelles

données longitudinales, la conscience populaire à savoir qu'il crée les emplois

a changé et il y a eu des interventions. Et ce n'est qu'un exemple parmi tant

d'autres. Les analyses statistiques ont démontré qu'après des décennies de

stabilité au Canada, l'écart s'est creusé entre les gains des travailleurs à haut

revenu et de ceux à faible revenu (même si le système de transferts

compense cette hausse et a évité l'aggravation des inégalités dans les

revenus familiaux). L'information sur l'augmentation de l'écart entre les

gains a modifié la perception du public, donnant lieu à des inquiétudes

au sujet de la cohésion sociale et du besoin d'offrir une meilleure formation

et éducation aux travailleurs moins bien payés et moins qualifiés.

Ce sont d'autres exemples de cas où les analyses, même largement diffusées,

font face à des obstacles pour modifier la perception communément admise.

Nous avons déjà signalé le sentiment populaire selon lequel nous vivons

dans un environnement de plus en plus dangereux, même si les données

montrent que les taux de criminalité sont en baisse. Dans les années 90,

certaines ouvrages populaires portaient sur la « disparition du travail » (réliée

aux poussées technologiques) et tout le monde s'accordait à dire que l'instabilité en matière d'emploi était en

hausse. Cette image a persisté malgré le fait que des études montraient que

la stabilité de l'emploi était en fait en hausse et que la probabilité de congédiements massifs n'avait pas

augmenté. Les organismes d'élabora-

tion de politiques étaient au courant de ces résultats, qui semblaient avoir eu peu d'impact sur le public.

Les analyses statistiques appuient

souvent l'élaboration de politiques et utilisent les médias pour porter

l'attention du public sur les enjeux en cours. Comme le montrent les

exemples cités, ces études ne sont qu'un moyen parmi tant d'autres

pour fixer l'opinion du public, et l'étendue de l'impact varie selon le

cas. Néanmoins, il s'agit là d'un moyen de communication efficace

qui pourrait être utilisé à plus grande échelle, particulièrement par les

chercheurs universitaires qui font des analyses quantitatives sur le

plan des politiques.

## Conclusion

Même si elles appuient un processus

essentiellement politique, les politiques gouvernementales sont influ-

encées par la façon dont est mis en place un programme statistique et par

les analyses empiriques menées dans le cadre d'un travail statistique. Les

politiques publiques se porteraient-elles mieux si l'on consacrait plus de

recherches empiriques à ces questions? Le manque de communication entre

le monde de la statistique et celui de la recherche d'une part, et la communauté chargée de l'élaboration des

politiques d'autre part, est-il trop important et donne-t-il ainsi lieu à

une utilisation insuffisante de l'information existante? Les chercheurs

présentent-ils l'information de façon accessible aux analystes politique (ou au public), et, si non, devraient-ils

mêmes devraient-ils consacrer plus de temps et d'efforts à repérer les

recherches empiriques? Malheureusement, ces questions vont bien au-delà du cadre de cet article.

L'une des contributions les plus importantes qu'un système statistique puisse apporter à l'élaboration de poli-

tiques et de s'assurer que les données de base sur les tendances et les évène-

ments sont dignes de foi, et qu'elles sont perçues en tant que telles. Autre-ment, c'est l'existence ou l'importance de la tendance qui risque de susciter des débats et non plus les mesures à prendre. Il est essentiel de garder en place un système statistique qui bénéficie de la confiance de la population et des analystes politiques.

La seconde priorité est d'arriver à comprendre pourquoi les événements se produisent. Toute intervention

adéquate suppose d'abord une bonne compréhension des causes. En ce

qui concerne les marchés du travail et les entreprises, le système statistique

du Canada a fait un grand pas dans la création de données et d'analyses qui

vont dans ce sens. La mise en place de nouvelles sources de données

spéciales (souvent longitudinales et en partenariat avec des organismes d'élaboration de politiques) et d'une capacité analytique correspondante a été

significative. Compte tenu de la croissance du nombre de données sur le

plan de l'élaboration des politiques, une plus grande capacité analytique,

combinée à une orientation vers les politiques publiques dans les univer-

sités et les instituts de recherche de même qu'au gouvernement, pourrait

se traduire par des gains considérables. En outre, il est primordial d'améliorer

l'accès aux récentes bases de micro-données pour approfondir les analyses

sur le plan des politiques. Les centres de recherche de données, mis sur pied

par Statistique Canada, la communauté universitaire et le Conseil de

recherche en sciences humaines, jouent actuellement un rôle clé en

matière d'accès.

Des efforts continus pour le renforcement des liens entre la communauté

de l'élaboration des politiques et celles de statistique et de recherche peuvent

aussi aboutir à une meilleure information sur le plan des politiques. Les

énormes progrès réalisés à différents niveaux permettraient l'élaboration

de politiques davantage fondées sur des données probantes.



## Influencer la conscience populaire

gouvernementales. Plus récemment, certains ministères chargés de l'élaboration de politiques ont mis en place des réseaux solides avec des chercheurs universitaires. Ces groupes se tiennent informés des recherches quantitatives reliées à l'élaboration de politiques et, souvent, en sont à l'origine. Le Projet de recherche sur les politiques a grandement contribué à la réduction de l'écart entre ces deux univers.

Grâce à cette meilleure communication, les analyses quantitatives pertinentes, aussi bien des organismes statistiques que de la communauté universitaire, sont souvent directement intégrées dans le processus d'élaboration des politiques.

Mais il existe un autre moyen, moins direct, par lequel les résultats des études statistiques influencent les politiques. En effet, dans le processus qui vise à informer les Canadiens des questions de l'heure, généralement par le biais des médias, les analyses empiriques modifient leur compréhension du fonctionnement du monde. La perception commune d'un sujet donné est alors modifiée (ou renforcée). Comme la compréhension du public change, elle peut influencer les programmes et les interventions faisant partie du processus d'élaboration des politiques. Aussi, si les études appuient la vision populaire, elles sont rapidement acceptées et participent au renforcement de la compréhension du moment. Par contre, si l'information va à l'encontre de la conscience du public, des années peuvent passer avant qu'elles ne contrecarrent la compréhension antérieure. Le changement de perception est un processus lent qui n'est généralement pas déclenché par une simple étude statistique. Toutefois, le temps passant, l'information et la compréhension s'accumulent et se traduisent par

Cette tâche revient donc aux analystes politiques des ministères chargés de l'élaboration de politiques et au système politique. Certes, les renseignements économiques et les études analytiques des organismes statistiques ont un rôle à jouer. Toutefois, pour maintenir sa crédibilité, un organisme statistique doit être reconnu pour son objectivité et sa neutralité pour tout ce qui touche aux questions de politiques et, de ce fait, ne peut émettre aucune recommandation en matière de politiques.

## Diffusion des résultats

S'il existe de l'information statistique sur des questions de politiques importantes, comment entre-t-elle dans le processus d'élaboration des politiques? L'écart entre les chercheurs universitaires et les analystes est bien connu. Généralement, les chercheurs sont rarement au courant des questions de politiques et des inquiétudes qu'elles soulèvent ou, encore, sont peu enclins à mener des analyses sur le plan des politiques. Quant aux analystes politiques, qui ont souvent à répondre à des demandes immédiates, ils ignorent généralement l'existence des recherches universitaires pertinentes. Toutefois, de gros progrès ont été réalisés pour remédier à la situation.

Le Forum canadien de recherche sur la situation d'emploi (FCRSE) a été mandaté pour régler ce problème dans le domaine du marché du travail. En vue d'encourager l'échange d'information entre les chercheurs universitaires qui s'intéressent au marché du travail et les analystes financiers du gouvernement, cet organisme les a réunis dans le cadre de conférences et d'ateliers sur les enjeux de politiques. Ensemble, ils identifient les enjeux et lancent, ensuite, la recherche pour faire la lumière sur ces derniers de la manière décrite ci-dessus. Ces rencontres constituent l'un des moyens efficaces de combler l'écart entre la recherche universitaire et les politiques

observée)? Était-ce en raison d'une forte désincitation au travail combinée à de généreux programmes sociaux, ou parce que le type d'emplois correspondant aux qualifications de ces travailleurs n'était pas disponible?

- « L'exode des cerveaux » était-il très important et en croissance, et, si oui, pourquoi? Dans ce cas, même l'établissement des tendances s'est révélé laborieux et la compréhension des causes possibles de tout exode l'était davantage. (Les conditions économiques des Canadiens pauvres? Les différences dans les taux d'imposition des particuliers? De meilleures conditions d'emploi et des occasions d'apprentissage plus nombreuses aux États-Unis?)
- Comme l'immigration tient une grande place dans la croissance du marché du travail et des villes du Canada, les produits économiques attribuables aux immigrants se détériorent (la tendance). Mais pourquoi? L'effet de la récession des années 90? L'aggravation des problèmes linguistiques? La difficulté à reconnaître les états de service des immigrants? Les changements dans le profil des immigrants?

À ce chapitre et à bien d'autres, l'intervention sous forme de politiques est souvent retardée par manque de compréhension des causes. Une maîtrise parfaite nécessite beaucoup d'efforts.

## Trouver l'intervention appropriée

La troisième étape de l'élaboration de politiques consiste à trouver l'intervention appropriée. Cet aspect dépasse le mandat d'un organisme statistique et de ses chercheurs. Il va souvent au-delà même des compétences et des connaissances de nombreux chercheurs qui se concentrent davantage sur le comment et le pourquoi du fonctionnement de l'économie que sur les politiques.

sières chargées de l'établissement de politiques et la communauté universitaire et de constituer un ensemble de connaissances desquelles peuvent surgir de nouvelles idées de sources d'information.

Cette infrastructure permet à un organisme statistique de rester informé des enjeux et des priorités politiques. L'information amène des propositions de nouvelles sources de données et d'études statistiques visant à explorer des tendances en particulier. Généralement, les propositions émanent de clients importants, et même dans ce cas, l'équipe statistique devrait maîtriser les questions sous-jacentes à la proposition afin de mieux implanter les sondages ou la mise en place d'une source de données.

Ce flux d'information a permis à Statistique Canada et à ses organismes statistiques partenaires de bien répondre à la demande de nouvelles données permettant de résoudre les différents enjeux de politiques. La dernière décennie a vu naître de nombreuses nouvelles sources de données, souvent longitudinales, qui constituaient la matière première des études dans plusieurs

- chercher à obtenir les conseils des comités consultatifs professionnels; mener des évaluations orientées sur la clientèle des programmes de Statistique Canada;
- interagir avec des associations professionnelles et de gens d'affaires;
- obtenir la rétroaction du marché sur l'apport de Statistique Canada;
- enfin, maintenir une forte capacité d'analyse au sein de Statistique Canada afin de faciliter l'interaction et la communication avec les mini-

*...l'intervention sous forme de politiques est souvent retardée par manque de compréhension des causes. Une maîtrise parfaite nécessite beaucoup d'efforts.*

domaines des politiques, notamment le développement des jeunes enfants, la dynamique de la pauvreté et du revenu, les changements survenus dans les méthodes en place en milieu de travail, le niveau de santé des Canadiens et ses facteurs déterminants, le rôle de la technologie et de l'innovation et bien d'autres encore. Toutefois, l'information susmentionnée sur les tendances révèle généralement peu de choses sur les causes sous-jacentes à la question et, par conséquent, aboutit rarement à l'in-

tervention appropriée. Les données mensuelles sur le chômage et l'emploi, le taux d'inflation et les statistiques de la criminalité contrôlent essentiellement les tendances de l'heure. Elles nous indiquent si une intervention s'impose et si d'autres renseignements sont nécessaires à l'établissement d'une intervention appropriée.

### Comprendre le pourquoi

Pour mener à bien une intervention, il faut d'abord en saisir les causes, tâche qui se révèle difficile dans le contexte des sciences sociales. D'ordinaire, il est impossible d'effectuer des expériences de contrôle lorsque les effets du traitement ne peuvent être facilement identifiés. Plusieurs des sources de données susmentionnées ont été élaborées pour expliquer pourquoi un événement donné se produit. Néanmoins, il arrive souvent que l'incapacité de repérer formellement les causes entrave l'élaboration d'une intervention adéquate.

Pendant des décennies, les taux de chômage du Canada et des États-Unis sont demeurés fort similaires, mais, durant les années 80, un écart s'est creusé entre les deux pays au détriment du Canada. Dans les années 90,

- le même phénomène s'est reproduit (mais l'écart a récemment été réduit). Pourquoi? Parce que, même si les données sur les tendances cernaient bien la question de politique, elles n'en disaient que peu sur la cause du phénomène. De nombreuses études empiriques ont été menées et l'on a déterminé plusieurs facteurs, notamment ceux décrits ci-dessous.
- Dans les années 80, les Canadiens au chômage étaient plus enclins que leurs voisins américains dans la même situation, à se dire chômeurs (c.-à-d. chercheurs d'emploi), ce qui expliquait pourquoi le taux de chômage au Canada était plus élevé. En réalité, l'écart était, dans une large mesure, causé par la façon dont les participants ont répondu aux sondages. À cette époque, la création d'emplois était aussi rapide au Canada qu'aux États-Unis.
- Dans les années 90, les études mettaient d'autres facteurs en évidence, notamment les « différences institutionnelles » des marchés du travail (p. ex. : les lois sur le salaire minimum, les prestations d'assurance-chômage, les taux de syndicalisation, etc.), la longue et profonde récession au Canada et ses répercussions ainsi que la possibilité d'un plus grand décalage, au Canada, entre les compétences et le lieu de résidence du chômeur et les compétences demandées selon le lieu de travail.

- Pourquoi les Canadiens pauvres comptaient-ils de plus en plus sur les transferts sociaux et non sur leurs revenus (une tendance de genre de situation.
- Le fait important à souligner est que, même si les données sur les tendances révélaient le problème, il était essentiel, pour mieux diriger l'élaboration de politiques, de comprendre le pourquoi. Cet exercice s'est révélé très complexe; les réponses n'étaient pas toujours évidentes et ne le sont toujours pas dans certains débats. Il existe bien d'autres exemples de ce genre de situation.



## Le rôle des analyses statistiques dans l'élaboration des politiques

pas vouloir accepter les données empiriques, tant qu'elles ne correspondent pas à ses perceptions. En d'autres termes, si les données empiriques s'inscrivent dans la même lignée que la conscience du public, elles sont immédiatement acceptées. Par contre, si elles prennent la direction inverse, elles soulèvent un tollé. Dans ce dernier cas, le mieux qui pourrait arriver est que l'analyse ait un effet politique au terme de nombreuses recherches et après un certain temps.

Les documents publiés par les organismes statistiques ont plusieurs objectifs. Les entreprises ont recours aux statistiques à des fins commerciales, tandis que la population et les associations les consultent pour prendre des décisions éclairées.

Toutefois, l'un des objectifs principaux d'un organisme statistique est de regrouper des renseignements utiles à l'élaboration de politiques publiques, ce qui est bien évidement un processus complexe. Il suppose en effet la participation des politiciens, du public, des groupes d'intérêts spéciaux ainsi que celle de chercheurs et d'analystes politiques du secteur public et privé. Les experts ences et les opinions des travailleurs canadiens, des gens d'affaires et de la population dans son ensemble, ainsi que l'idéologie politique s'entrement et aboutissent à des interventions. Les données empiriques et théoriques sur les activités sociales et économiques et la situation fiscale permettent de forger et de tempérer les opinions de ces groupes, ce qui a une incidence sur l'élaboration de politiques. Le présent article se concentre particulièrement sur le rôle joué par les analyses statistiques. Pour éviter d'alourdir le texte, le processus sera décrit en trois étapes, à savoir la détermination des tendances nécessitant une intervention sous forme de politiques,

## Détermination ou démonstration des tendances sur le plan des politiques

l'évaluation de la causalité et l'élaboration d'une intervention appropriée. Le nombre d'enfants de familles à faible revenu a augmenté au cours des deux dernières années. Les familles pauvres comptent de plus en plus sur les transferts sociaux et moins sur les revenus d'emploi. Même si la croissance de la productivité a été positive, elle a tout de même affiché du retard par rapport à celle des États-Unis

*Aussi, pour éviter que le débat en matière de politiques ne dégénère en un débat sur la véracité d'une tendance donnée, il est primordial pour un organisme statistique de garder la confiance de ceux qui ont recours à ses services.*

Assurément, le rôle le plus important d'un organisme statistique est de fournir ces « renseignements ». En effet, sans des données précises, crédibles et dignes de foi, les questions de politiques passeraient difficilement aux étapes suivantes, soit la détermination des causes et les réponses, et on chercherait encore à savoir si les tendances sont réelles ou imaginaires. Aussi, pour éviter que le débat en matière de politiques ne dégénère en un débat sur la véracité d'une tendance donnée, il est primordial pour un organisme statistique de garder la confiance de ceux qui ont recours à ses services.

pendant une partie des années 90. Pourtant, « l'exode des cerveaux » vers les États-Unis ne s'est pas accéléré, mais les personnes à revenu élevé et, vraisemblablement, hautement qualifiées ont tendance à émigrer. Enfin, même si elle était en baisse en Amérique du Nord dans les années 90, au Canada, la croissance de l'emploi a récemment dépassé celle de Dans tous ces cas, les données statistiques ont attiré l'attention des analystes politiques, des politiciens et de la population dans son ensemble. Les « renseignements économiques de l'heure » découlant des enquêtes en cours (p. ex., le taux de chômage, le taux de faibles revenus, la croissance de l'emploi et l'indice des prix à la consommation) débouchent souvent sur une intervention, si les tendances sont mises dans une perspective à long terme. Les politiciens, les groupes d'intérêts spéciaux et le public utilisent tous ces renseignements économiques et sociaux pour déterminer les questions de politiques les plus urgentes.

- avoir pleinement accès aux documents du Cabinet des ministres; donner au statisticien en chef un accès direct aux sous-ministres; établir des relations bilatérales avec les principaux ministères chargés de l'établissement de politiques;
- garder en poste les coordonnateurs statistiques provinciaux et avoir recours à leurs services;

Mais comment les organismes statistiques décident-ils quelles nouvelles données chercher, quelles données conjoncturelles publier ou encore quelles études empiriques mener? Le fait de développer un flux d'information qui permettra d'évaluer les priorités est décisif. Dans sa description, « The Characteristics of an Effective Statistical System », le statisticien en chef du Canada, Ivan Fellegi, présente les approches que la Statistique Canada favorise pour la détermination des priorités du fédéral, du provincial et des autres clients, comme :

- donner au statisticien en chef un accès direct aux sous-ministres;
- établir des relations bilatérales avec les principaux ministères chargés de l'établissement de politiques;
- garder en poste les coordonnateurs statistiques provinciaux et avoir recours à leurs services;

# Quel est le véritable rôle des analyses statistiques?

**Garnett Picot**  
 Directeur général  
 Analyse socio-économique et  
 commerciale  
 Statistique Canada

*Même si beaucoup de gens avancent qu'il existe, entre l'univers de la recherche et celui des politiques publiques, un grand écart qui restreint l'utilité des analyses quantitatives, l'expérience qui ressort des analyses sur le marché du travail démontre que les analyses empiriques peuvent en réalité influencer la politique.*

Voici le deuxième d'une série de trois articles, fondés sur les exposés présentés en octobre 2002 à Ottawa aux lauréats des Prix pour les étudiants diplômés dans le cadre des Prix pour la recherche sur les politiques au Canada.

L'analyse statistique et la recherche quantitative en sciences sociales jouent-elles

vraiment un rôle dans l'élaboration des politiques publiques? Le présent article traite de cette question du point de vue d'un organisme statistique s'intéressant aux analyses empiriques. Même si beaucoup de gens avancent qu'il existe, entre l'univers de la recherche et celui des politiques publiques, un grand écart qui restreint l'utilité des analyses quantitatives, l'expérience qui ressort des analyses sur le marché du travail démontre que les analyses empiriques peuvent en réalité influencer la politique.

• Dans les années 90, la réforme du système de l'assurance-chômage, connue maintenant sous le nom d'assurance-emploi, a été influencée par des études statistiques présentant des données non scientifiques sur les « recours répétés » à l'assurance-chômage.

• Des études empiriques ont démontré que le fait que les petites entreprises soient à l'origine d'un nombre important de nouveaux emplois a suscité l'intérêt des politiques publiques envers la création de petites entreprises.

• Les inquiétudes relatives aux politiques en matière de cohésion sociale et de pauvreté infantile proviennent en partie d'études quantitatives faisant état des grandes inégalités dans le revenu et la pauvreté.

• Les politiques pour la promotion de la R-D et la diffusion des technologies ont eu un regain d'énergie après qu'il ait été démontré que la création de nouveaux produits et processus était un critère important pour distinguer les entreprises à faible croissance de celles à forte croissance.

- Les études statistiques ont été au centre de plusieurs autres débats, passes et présents, sur les politiques, notamment :
  - le débat sur « l'exode des cerveaux »;
  - le rôle de l'immigration au Canada;
  - le niveau et l'ampleur de l'analyse phabétisme chez de nombreux Canadiens;
  - l'équité entre les générations; et les questions relatives à l'accès à l'enseignement dans un contexte où les frais de scolarité augmentent.

Les gouvernements s'intéressent plus en plus à l'élaboration de politiques « basées sur des données probantes ». La mise en place du Projet de recherche sur les politiques découle de cet intérêt.

Toutefois, de nombreux facteurs limitent l'influence des analyses quantitatives. En effet, l'élaboration de politiques publiques est avant tout un processus politique, où les preuves statistiques et empiriques ne jouent en général qu'un rôle secondaire. Par contre, les données non scientifiques et les expériences personnelles des Canadiens ont une incidence manifeste sur les politiques. Ainsi, lorsque l'analyse statistique appuie l'interprétation couramment admise par les Canadiens sur un sujet donné, les résultats sont acceptés assez facilement et les études peuvent alors avoir un impact immédiat et une grande influence sur les politiques. Mais les études empiriques peuvent aussi aller à l'encontre des idées généralement reçues. Par exemple, punir sévèrement les crimes en se fiant au sentiment du public selon lequel la criminalité et la violence sont en hausse demeure chose fréquente dans les politiques gouvernementales, et ce même si, depuis quelques années, les statistiques et les études sur le sujet montrent que le taux de criminalité est en baisse. Le public ne semble



cherchent à susciter ce genre de discussion et d'engagement du public. En effet, de nombreux instituts de recherche mettent sur pied des mécanismes de consultation considérables dans le cadre de leur travail en recherche sur les politiques. Néanmoins, les universitaires doivent reconnaître qu'ils ont vraiment la responsabilité de partager leurs idées et leur expertise, et d'autoriser le public à participer à des discussions sur les politiques publiques et sur les idées qu'ils aimeraient voir mises en application.

Par conséquent, le grand public doit prendre part à ce processus, parce que l'élaboration de politiques ne peut pas lui être imposée ni faite pour lui; elle doit plutôt être faite « avec » lui, car la plupart des changements politiques exigent la coopération de différents intervenants. Une bonne mise en application exige un changement d'attitude du public autant que de décideurs à la fois puissants et convaincants.

Il est donc primordial de s'engager à créer l'espace pour faire place à la discussion critique au sein de notre société. Pour ce faire, il faut une volonté d'augmenter la participation démocratique dans les instituts de recherche et de politiques publiques, et une volonté de créer, au sein de différents groupes, la capacité de discuter.

Enfin, le passage de la recherche aux politiques concerne autant l'écoute des autres – les décideurs, les autres chercheurs, les intervenants sociaux et les citoyens – que la capacité de faire de bonnes recherches et des exposés limpides. Ce passage doit reposer sur une forte tradition démocratique permettant aux citoyens de prendre part à la recherche.

Il faut donc examiner les craintes, ce qui peut exiger la collecte de nouvelles données qui, auparavant, avaient pu sembler non pertinentes, mais qui sont, en fait, essentielles pour susciter l'enthousiasme de certains groupes. La plupart des nouvelles idées – de la justice réparatrice à une perspective qui va au-delà de la conjugativité, pour reprendre des exemples de la Commission du droit – suscitent de puissantes craintes. À la base de cette opposition, on retrouve souvent la crainte de connaître le désordre ou d'avoir à dépenser, et elle devrait, selon moi, être abordée dans des projets pilotes et des prévisions budgétaires.

En définitive, le passage de la recherche aux politiques ne repose cependant pas uniquement sur la compréhension du langage qu'utilisent les décideurs, des blocages des intervenants institutionnels et des craintes des différents intervenants sociaux; le public doit également y prendre part.

**Les Canadiens doivent faire preuve d'esprit critique**

En fin de compte, le public doit être convaincu de la validité des idées et des politiques : il devra vivre avec les conséquences de la mise en application de ces idées. C'est lui qui élit les politiciens, qui leur écrit et qui les influence.

Il est donc essentiel d'expliquer les avantages des conclusions de la recherche. En pratique, cela signifie écrire dans les médias ainsi que chercher à attirer des auditoires considérables dans les discussions. Il s'agit là d'un rôle souvent difficile à jouer pour les universitaires, étant donné que la rédaction d'articles d'opinion pour les médias n'est pas considérée comme un véritable travail universitaire, et que le développement de la conscience communautaire prend beaucoup de temps. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle d'autres instituts

L'élaboration des politiques exige la contribution de nombreuses disciplines; par conséquent, les concepts doivent avoir quelque chose à offrir aux différents chercheurs. À titre d'exemple, j'évoquerais un projet réalisé par la Commission du droit du Canada et étudié dans un récent rapport au Parlement : *Au-delà de la conjuguité – La reconnaissance et le soutien des rapports de nature personnelle entre adultes*. Ce projet étudie la possibilité de soutenir l'interdépendance en général, et non pas uniquement au sein de relations

La recherche mène souvent à de nouvelles conceptualisations des problèmes et, par le fait même, elle se heurte à la résistance de la part des chercheurs dont la connaissance et l'expertise sont « gravées » dans une certaine conception du monde : il est parfois difficile d'accepter que notre vision du monde et de ce qui constitue de bonnes politiques soit erronée ou dépassée. Les changements en politiques exigent en effet souvent l'acceptation des échecs des politiques

*Les idées sont mises en application parce qu'il existe suffisamment de gens convaincus de leurs mérites, et que le désir de changement est plus puissant que la résistance à ce changement. Par conséquent, il est fondamental de comprendre ce qu'est la « résistance » dans le cadre du processus de mise en application.*

conjugales ou de rapports individuels étroits. Il convient d'ailleurs de mentionner que beaucoup de disciplines se sont déjà consacrées à ce sujet : la psychologie (Pourquoi les gens restent-ils ensemble?), la sociologie (En quoi la cellule familiale a-t-elle changé?), le droit (Quel type de distinctions pourrait être acceptable au sein d'un cadre égalitaire?) et l'histoire (Comment s'occupait-on d'autrui dans le passé? Comment s'établissait la réglementation relative au mariage étant donné la distinction entre l'état et la religion?).

En fait, l'élaboration des politiques doit intégrer la sagesse de toutes les disciplines, et les universitaires doivent être prêts à demander à leurs collègues de confronter leurs idées. Qui plus est, l'élaboration des politiques doit s'adapter au langage des autres et faire preuve de souplesse, car il existe bel et bien des obstacles au changement, et c'est précisément ce que l'analyse doit reconnaître.

## La déstabilisation d'un statu quo : un processus difficile

Ils paralyse par des points de vue conflictuels? Sont-ils incapables d'imaginer le potentiel d'une idée à cause de leurs partis pris institutionnels? À cause de leur incapacité à accéder aux données appropriées? Parce qu'ils ont trop investi dans une définition du problème et sont maintenant incapables de renoncer aux anciens modèles conceptuels? Parce qu'ils perçoivent de l'opposition de la part de certains groupes qui ont du pouvoir au sein de la société?

Le passage de la recherche à la politique implique des tentatives pour diminuer toute cette résistance : partis pris institutionnels à faire disparaître, acquisition de nouvelles données, examen critique de cadres conceptuels actuels, mythes dont il faut se débarrasser ou mesure de ce qu'il en coûte de ne rien faire.

Il est important de comprendre le manque d'enthousiasme de tous les intervenants – non seulement celui des décideurs – face à l'adoption de nouvelles idées ou de nouveaux concepts. D'abord, bon nombre de groupes manifestent de l'intérêt envers le changement social : partis politiques, organisations non gouvernementales et regroupements de citoyens ou de gens d'affaires. Or, les nouvelles idées doivent être traduites pour une variété d'auditoires puisque tous les intervenants sociaux ne peuvent prendre part à une discussion à un même niveau. Par exemple, la capacité des organisations non gouvernementales de prendre part à une discussion varie souvent, parce que leur pouvoir, leur perception du problème et leur manière d'accéder à l'information appropriée peuvent varier. Donc, pour qu'une idée se concrétise, les efforts doivent être dirigés vers la compréhension des « blocages ». Autrement dit, il faut répondre aux questions suivantes : à qui cette idée fait-elle peur et pourquoi?

Bien souvent, la façon même de mesurer le « succès » empêche l'adoption de nouvelles politiques. L'exemple d'*Au-delà de la conjuguité* montre que, si la politique sociale se définit par le nombre de personnes mariées dans une société (si le mariage est perçu comme la seule relation acceptable), les politiques visant à appuyer d'autres types de relations d'interdépendance peuvent alors se heurter à de la résistance. En somme, la définition de mesures nouvelles et plus appropriées du succès est souvent la partie la plus critique des nouvelles conceptualisations.

Les idées sont mises en application parce qu'il existe suffisamment de gens convaincus de leurs mérites, et que le désir de changement est plus puissant que la résistance à ce changement. Par conséquent, il est fondamental de comprendre ce qu'est la « résistance » dans le cadre du processus de mise en application. Pourquoi les gens résistent-ils aux idées? Les décideurs sont-ils paralyse par des points de vue conflictuels? Sont-ils incapables d'imaginer le potentiel d'une idée à cause de leurs partis pris institutionnels? À cause de leur incapacité à accéder aux données appropriées? Parce qu'ils ont trop investi dans une définition du problème et sont maintenant incapables de renoncer aux anciens modèles conceptuels? Parce qu'ils perçoivent de l'opposition de la part de certains groupes qui ont du pouvoir au sein de la société?



# Le passage de la recherche aux politiques :

impulsion  
et traductions

**Nathalie Des Rosiers**  
Présidente  
Commission du droit  
du Canada

Ainsi, pour pouvoir adapter au domaine des politiques une idée (ou un concept) provenant du milieu universitaire, il faut qu'elle trouve un écho chez les décideurs. Cette idée doit donc répondre aux problèmes tels que les décideurs les perçoivent ou, du moins, remettre en question la compréhension que ces derniers ont d'un problème.

Voici le premier d'une série de trois articles fondés sur les exposés présentés en octobre 2002 à Ottawa aux lauréats du Prix pour les étudiants diplômés, dans le cadre des Prix pour la recherche sur les politiques au Canada. Nous avons demandé à Nathalie Des Rosiers, à Garnett Picot et à Ken Battle de faire part de leurs observations, fondées sur leurs propres expériences, sur l'intégration des résultats de la recherche dans l'élaboration des politiques publiques.

**C**omment mettre en œuvre les idées issues de la recherche? Comment les universitaires contribuent-ils aux politiques publiques? Comment devraient-ils le faire? Voilà des questions qui nous ont été posées. Pour y répondre, je vous présente une réflexion personnelle portant sur le passage de la recherche aux politiques. Elle m'a été inspirée par ma propre expérience dans le monde universitaire ainsi que par le travail et l'approche de la Commission du droit du Canada. Vous pouvez d'ailleurs consulter le programme de recherche de la Commission, de même que sa méthodologie, à l'adresse [www.lcc.gc.ca](http://www.lcc.gc.ca).

J'ai structuré mon intervention en trois grands volets. En premier lieu, je soutiendrai que le passage de la recherche aux politiques ressemble beaucoup aux processus de traduction entre de nombreux auditoires. Ensuite, je parlerai du processus, qui peut s'avérer ardu puisqu'il entraîne une sorte de « déstabilisation » du statu quo intellectuel. Enfin, il sera question du processus qui, me semble-t-il, devrait être considéré comme un processus de délibération démocratique, visant non seulement la traduction d'une « idée » en politiques, mais surtout la création de la capacité, au sein du public et parmi les différents intervenants, de faire preuve d'esprit critique relativement à leur propre processus. En somme, le passage de la recherche à la politique ne devrait pas être un aller simple, mais plutôt représenter une navette incessante et soutenue entre les décideurs, les

universitaires et le grand public, compte tenu du fait que la participation du grand public à ce débat est essentielle au succès du processus. Pour qu'une idée de recherche (ou un nouveau concept) issue du monde universitaire ou de tout autre organisme de recherche soit mise en œuvre sous forme de politiques, elle doit d'abord être comprise. Il faut en évaluer, débattre et critiquer le potentiel, tandis que ses avantages doivent être évidents ou, du moins, largement acceptés. Bref, l'idée (ou le concept) doit s'intégrer au langage des décideurs et de ceux qui résolvent les problèmes, et non seulement au langage des universitaires. Elle doit donc être traduite d'un cadre universitaire à un cadre politique.

## Un processus de traduction

Or, ce processus de « traduction » se révèle parfois difficile. D'abord, une bonne traduction exige que l'on soit capable de communiquer parfaitement dans les deux langues en question. Ainsi, pour pouvoir adapter au domaine des politiques une idée (ou un concept) provenant du milieu universitaire, il faut qu'elle trouve un écho chez les décideurs. Cette idée doit donc répondre aux problèmes tels que les décideurs les perçoivent ou, du moins, remettre en question la compréhension que ces derniers ont d'un problème. C'est donc dire que le processus de traduction comporte la capacité de communiquer et de comprendre les implications des concepts du point de vue des décideurs aussi bien que de celui des universitaires. Pour ce faire, on peut avoir à se servir de données connues des décideurs ou à remettre en question les données actuellement utilisées. Souvent, il faut faire « davantage » de recherche pour répondre convenablement aux besoins pressants des décideurs. Par ailleurs, ce processus signifie qu'il faut faire appel à des chercheurs dans différentes disciplines. En effet,



# HORIZONS

PROJET DE RECHERCHE SUR LES POLITIQUES

## L'équipe Horizons du PRP

### DIRECTEUR EXÉCUTIF

Jean-Pierre Voyer

### ÉDITEURS EN CHEF

Robert Judge

Frédéric Pilote

### ADJOINTE ADMINISTRATIVE

Johanne Valcourt

### Traduction et révision :

PMF Services de rédaction Inc.

et Tradulitech

### Conception et mise en page :

Zsuzsanna Liko Visual

Communication Inc.

Horizons est publié par le Projet de recherche sur les politiques (PRP) à l'intention des chercheurs en politiques du gouvernement fédéral. L'objectif premier du PRP est d'approfondir, de rassembler et d'intégrer les connaissances sur des questions de recherche intersectorielles pertinentes pour la planification des politiques à moyen terme du Gouvernement du Canada. Horizons présente les travaux de chercheurs de ministères fédéraux et d'experts externes sur des sujets liés aux activités de recherche du PRP. Pour de plus amples informations sur le Projet ou pour consulter les anciens numéros d'Horizons, veuillez visiter [www.recherchepolitique.gc.ca](http://www.recherchepolitique.gc.ca). Pour les commentaires, les questions, les demandes d'abonnement et les changements d'adresse, voici nos coordonnées : Télécopieur : (613) 995-6006 Téléphone : (613) 947-1956 Courriel : [horizons@prs-srp.gc.ca](mailto:horizons@prs-srp.gc.ca)

Les opinions exprimées n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de tout organisme lié à l'auteur ou à Horizons

## INTRODUCTION (suite)

Ce processus de renouvellement est venu couronner un automne très chargé pour le PRP. En octobre, Nathalie Des Rosiers, Garnett Picot et Ken Battle se sont adressés aux étudiants diplômés lauréats 2002 des Prix pour la recherche sur les politiques au Canada. Nous avons alors demandé à ces trois intervenants de réfléchir aux difficultés de transférer le savoir acquis par la recherche en élaboration de politiques. Tous trois ont été confrontés au défi du transfert efficace du savoir au cours de leur carrière, et leur opinion respective a été perspicace tout en constituant, à bien des égards, un appel inspiré à l'action. Nous avons rassemblé leurs réflexions dans le premier bloc d'articles de cette livraison de *Horizons* intitulé « Faire le lien entre recherche et politiques ».

Le mois d'octobre a également vu la tenue de la Conférence nationale de la recherche sur les politiques 2002 du PRP, qui, cette année, avait pour thème les risques futurs. À tous points de vue, cette conférence a remporté un franc succès. Elle a réuni une large brochette de représentants de la collectivité de la recherche sur les politiques, non seulement ceux qui œuvrent dans les domaines des politiques économiques et sociales, mais aussi de nombreux chercheurs en politiques sur la santé et la sécurité. Les orateurs qui ont animé les séances plénières, qui représentaient un large éventail de chefs de file mondiaux dans leur domaine respectif, ont été particulièrement stimulants. Les faits saillants des séances plénières se trouvent à la page 38 du présent bulletin.

Le 25 octobre, on a rendu hommage aux lauréats des Prix pour la recherche sur les politiques au Canada au cours d'un dîner tenu au Centre des congrès d'Ottawa. Alex Himelfarb, greffier du Conseil privé, a notamment remis le Prix pour une carrière exceptionnelle à Ivan Fellegi, statisticien en chef du Canada (voir la liste intégrale des lauréats en page 56). Dans la présente livraison, nous présentons les rapports de recherche de deux des lauréats du Prix pour une contribution exceptionnelle à la recherche (pages 31 et 33), ainsi que des articles rédigés par deux des lauréats du Prix pour les étudiants diplômés (voir pages 18 et 21).

En septembre, le PRP et Justice Canada, en collaboration avec la Commission du droit du Canada, ont organisé à Montréal, une conférence intitulée « Le choix des outils d'intervention en démocratie globale », qui a remporté un vif succès. Les participants à cette conférence se sont penchés sur les divers outils de gouvernance, thème qui a été approfondi dans le contexte de la résolution de conflits lors d'un dialogue sur les politiques intitulé « Nouvelles avenues vers la justice », organisé conjointement en novembre par le PRP et la Commission du droit. On trouvera dans le présent numéro de *Horizons* le compte rendu de ces deux rencontres (aux pages 47 et 52, respectivement).

L'année qui s'ouvre promet d'être encore plus occupée pour le PRP et ses partenaires d'amener la collectivité de la recherche sur les politiques du gouvernement fédéral et nos autres partenaires plus loin dans la voie d'efforts de recherche qui allimenteront le programme de politiques à moyen terme du gouvernement fédéral. Vous trouverez dans les prochains numéros de *Horizons* des rapports d'étape et de l'information sur les activités à venir.

Jean-Pierre Voyer  
Directeur exécutif  
Projet de recherche sur les politiques



# HORIZONS

VOLUME 6 NUMÉRO 1

Projet de  
recherche sur  
les politiques  
Policy  
Research  
Initiative



PROJET DE RECHERCHE SUR LES POLITIQUES

## Faire le lien entre recherche et politiques

Faire le lien entre recherche et politiques : voilà le principal défi posé à toutes les personnes qui s'intéressent à des politiques fondées sur des faits probants. Le transfert efficace du savoir est au cœur de la véritable raison d'être du Projet de recherche sur les politiques. À l'automne, le PRR a entrepris un processus de réflexion sur son rôle au sein du gouvernement fédéral dans le but de le reformuler. Le mandat fondamental du PRR s'en trouve désormais davantage axé sur l'approfondissement, la collecte et la synthèse des travaux de recherche sur les nouveaux enjeux horizontaux qui concernent directement les préoccupations politiques à moyen terme du gouvernement fédéral, et sur le transfert efficace de ces connaissances aux responsables de l'élaboration des politiques. Notre but sera d'assurer une meilleure intégration de nos travaux de recherche au processus d'élaboration des politiques.

Au cours des quelques prochaines années, les travaux du PRR seront essentielle-ment axés sur des projets à moyen terme comportant des plans de travail ciblés, des calendriers bien établis et des documents à produire bien définis. Ces derniers mois, nous avons mené de larges consultations auprès de hauts fonctionnaires fédéraux dans le but de recueillir des propositions précises de projets. Après avoir reçu des appuis particulièrement solides, nous avons lancé, au mois de janvier, trois de nos nouveaux projets horizontaux : *Vieillessement de la population et flexibilité du cycle de vie, Nouvelles approches pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion, et Le capital social comme instrument de politique publique*. Nous n'avons pas encore mis un terme à nos consultations sur les prochaines étapes et d'éventuels projets de suivi dans les domaines du développement durable et de l'intégration nord-américaine. Les prochains numéros de Horizons renfermeront plus de détails sur ces projets, en plus d'articles et d'analyses connexes dans la chronique *Programmes de recherche*.

## FAIRE LE LIEN ENTRE RECHERCHE ET POLITIQUES

- 3 Le passage de la recherche aux politiques  
Nathalie Des Rosiers, Commission du droit du Canada
- 6 Quel est le véritable rôle des analyses statistiques?  
Garnett Picot, Statistique Canada
- 11 Le rôle des groupes de réflexion  
Ken Battle, Caledon Institute of Social Policy

APERÇU DE LA RECHERCHE SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES

## AUTRES ARTICLES

- 16 Synthèse de recherche scientifique
- 18 Une analyse systématique de la mortalité dans les hôpitaux sans-abri
- 21 Le suicide chez les jeunes

## PROGRAMMES DE RECHERCHE

- 24 L'appui du public à l'intégration nord-américaine
- 27 Des avenues prometteuses pour le développement durable et la gouvernance
- 29 Le coût des politiques climatiques
- 31 Un revenu garanti pour tous les Canadiens

## COMPTÉ RENDU DE LECTURE

- 33 The Tools of Government
- 36 Les risques futurs : TÉMOINS

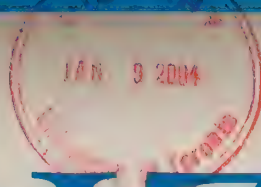
- 36 Les risques futurs : La Conférence nationale de la recherche sur les politiques de 2002
- 44 Politiques autochtones Conférence sur la recherche Le choix des outils d'intervention en démocratie globale
- 45 Nouvelles avenues vers la justice : Outils d'intervention pour résoudre les conflits
- 53 Publications récentes
- 54 Activités à venir

Canada



Poste-publications - Publications Mail  
Customer no 7000274

CA1  
PR  
H56



# HORIZONS

P O L I C Y R E S E A R C H I N I T I A T I V E

## Population Aging: From Problem to Opportunity

The impact of population aging has been at the centre of policy debates since the mid-1990s. With an expected reduction in the size of the workforce, can society afford the added pensions and health-care costs associated with the retirement of the baby-boom generation? This was the main question behind the analytical work carried in the early phases of the Policy Research Initiative (PRI)'s horizontal work on population aging in Canada.

Recently, however, there has been a growing sense that the demographic trends are providing not only potential problems, but also unique opportunities. To use a popular expression, we can speak of potential convergence of policy objectives.

As announced in the previous issue of *Horizons*, the PRI has recently launched several new horizontal projects, one of which is entitled Population Aging and Life-Course Flexibility. While previous horizontal work in the area has focused on the fiscal impact of population aging, the current effort takes a totally different approach. Its focus is on exploring how greater life-course flexibility might address the potential labour shortages associated with the coming retirement of the baby-boom generation and, at the same time, provide people with more choice as to how they allocate work, learning, caregiving, leisure, and other activities of life, over a lifetime.

### POPULATION AGING AND LIFE-COURSE FLEXIBILITY

- 3 New Policy Research on Population Aging and Life-Course Flexibility  
Peter Hicks, Policy Research Initiative
- 7 Fragments of Lives: Enabling New Policy Directions through Integrated Life-Course Data  
Geoff Rowe, Statistics Canada
- 12 The Policy Implications of Aging: A Transformation of National and International Thinking  
Peter Hicks, Policy Research Initiative
- 17 Life Expectancy, Health Expectancy, and the Life Cycle  
Sarah Hogan and Jeremy Lise, Health Canada
- 21 Aging and Demographic Change in Canadian Context  
David Cheal, University of Winnipeg

### ARTICLES ON OTHER TOPICS

- 24 The North American Linkages Project
- 29 New Approaches to Poverty and Exclusion

### RESEARCH BRIEFS

- 34 Canada-United States Environmental Performance
- 38 Strengthening Linkages between International Environment and Trade Regimes
- 41 Legislative Approaches to Addressing Poverty and Social Exclusion
- 44 What is a Crime?
- 47 Corporate Social Responsibility for Sustainable Development

### EYEWITNESS REPORTS

- 50 Federalism and Transborder Integration in North America
- 52 Immigration: Impressions of the Sixth National Metropolis Conference
- 54 Beyond Free Trade
- 56 North America Linkages — Roundtable Discussion
- 59 Raising the 'R' Word

### Data For Policy Research

- 61 Addressing the Lack of Data on our Aging Population
- 63 Moving to a Better Understanding of Skill Use in the Workplace

Poste-publications - Publications Mail  
Customer no 7000274

Canada





Policy  
Research  
Initiative

Projet de  
recherche sur  
les politiques

# HORIZONS

POLICY RESEARCH INITIATIVE

## PRI Horizons Team

### EXECUTIVE DIRECTOR

Jean-Pierre Voyer

### MANAGING EDITOR

Richard Tate

### ASSOCIATE EDITOR

Alain Denhez

### PROJECT OFFICER

Johanne Valcourt

### Translation and copy editing by

PMF Editorial Services Inc. and

by Tradulitech

### Design and layout by

Zsuzsanna Liko Visual

Communication Inc.

The Policy Research Initiative (PRI) publishes *Horizons* as a liaison bulletin for the federal government policy research community. The primary objective of the PRI is to deepen, collect and integrate research work on crosscutting issues that are highly relevant to the Government of Canada's medium-term policy agenda. *Horizons* highlights the work of policy researchers from across federal departments, and from external experts, on issues that relate closely to PRI horizontal research projects and activities. For more information on the Initiative or to consult previous issues of *Horizons*, please visit [policyresearch.gc.ca](http://policyresearch.gc.ca).

Any comments or questions? Requests for subscription or change of address?

E-mail: [horizons@prs-srp.gc.ca](mailto:horizons@prs-srp.gc.ca)

Phone: (613) 947-1956

Fax: (613) 995-6006



The views expressed herein reflect solely those of the authors, and do not necessarily represent the views of any organization with which the authors or *Horizons* are affiliated.

## INTRODUCTION (CONTINUED)

This issue of *Horizons* features several contributions touching on the consequences of an aging population. An introductory piece by Peter Hicks, who is co-ordinating the PRI research work in this area, describes how recent gains in healthy lifetime years provide a large pool of underused time that could be used more productively and creatively. With the proper adjustments in government policies, win-win outcomes are possible, with gains emerging both with regard to output and in terms of the flexibility Canadians can enjoy with respect to the organization of their learning, working, caregiving, and leisure activities over the course of a life.

Building on his experience with the Organization for Economic Co-operation and Development, Peter Hicks also contributes a description of the quite startling shift in international thinking on the policy implications of aging. He provides further context for the Canadian policy debate, and some interesting insights on policy thinking at the international and national levels.

An excerpt from David Cheal's introduction to *Aging and Demographic Change in Canadian Context*, the latest publication in the PRI'S Trends Project, describes some earlier PRI work that set the stage for the current project. The article reminds us that many concerns around population aging can be exaggerated, and some "conventional wisdoms" need to be challenged. One example of exaggerated concern is the belief that a growing volume of older people with heavy health-care needs will create a huge and unsupportable demand for costly medical services. Research done at Health Canada, and reported here in an article by Sarah Hogan and Jeremy Lise, shows that even though people are now living longer, longevity is not a key driver of health-care costs. The article contains several other surprising results regarding the effect of aging on health-care sustainability and on retirement.

Good statistical and analytical tools are absolutely essential to the conduct of quality policy research. Geoff Rowe from Statistics Canada describes a powerful analytic tool, LifePath microsimulation modelling, which appears destined to revolutionize policy research dealing with life-course decisions and transitions from one life stage to another. This model is a central piece of the PRI project on population aging and flexibility of the life course. In a shorter note, Christian Dea, Maxime Fougère, and Bruno Rainville at Human Resources Development Canada describe a strategy for developing new statistical information to support population-aging policies.

The reader will also find other PRI projects well represented in the current issue. André Downs, the PRI lead on the North American Linkages (NAL) project, has contributed a piece describing the refocused NAL research agenda that was discussed with participating departments in various meetings in April and May. Another article outlines preliminary ideas on the content of a strategic framework that could guide the research work conducted under the New Approaches for Addressing Poverty and Exclusion project. Recent work on sustainable development is also well represented under the Research Briefs and Eyewitness Reports headings.

Jean-Pierre Voyer

Executive Director

# New Policy Research on Population Aging and Life-Course Flexibility

**Peter Hicks,  
Policy Research Initiative**

*Tomorrow's generation of older people will be skilled and potentially productive in an economy based on knowledge and services. The growth of healthy life expectancy raises the possibility of increasing both time spent in work and time spent in leisure, with gains on both economic and social fronts.*

Peter Hicks, Senior Advisor at the Policy Research Initiative, is the project lead for two of the PRI's research projects: Population Aging and Life-Course Flexibility, and New Approaches for Addressing Poverty and Exclusion.

For decades now, the proportion of the total Canadian population that is employed has been growing. That increase, along with productivity growth, has contributed to our increasing levels of material well-being. In five to ten years, the proportion will change when the baby-boom generation starts retiring in earnest. As Figure 1 shows, the proportion of the population employed is then likely to flatten out or fall, depending on assumptions made about retirement ages. This change will reduce the rate of growth in our material living standards, and will increase the amount of money workers will need to set aside in the form of taxes and savings to cover the costs of a huge growth of time spent in retirement.

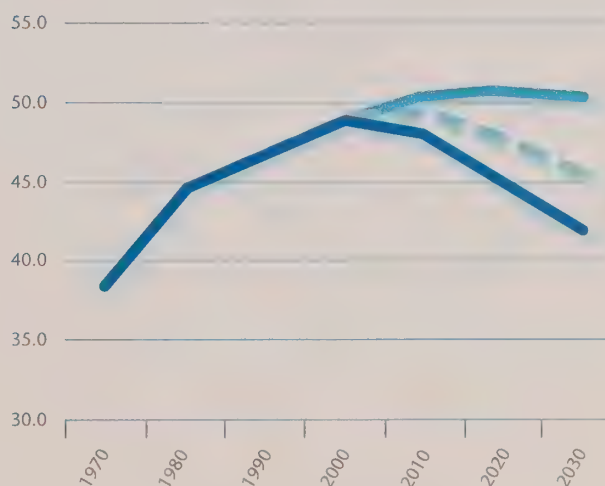
The retirement of the baby-boom generation also creates concern about skill shortages and the loss of experienced people from the labour force. Some sectors, such as education and health

care, appear particularly vulnerable to workforce losses as a result of the age structure and retirement patterns of their employees.

If left unchanged, social policies are likely to reinforce the negative effects of that exodus from the labour market, thus reducing the growth of material well-being, adding to labour shortages, and placing even greater pressures on the time available for mid-career learning, child care and elder care. Current social policies have, on balance, favoured more time in schooling, more time in retirement, and less time in work. They have also helped squeeze work into the middle years of life.

There is nothing inevitable about a fall in the employment-to-population ratio, or in the ratio of producers to consumers. The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) scenarios shown in Figure 1 indicate a wide range of uncertainty about the future.

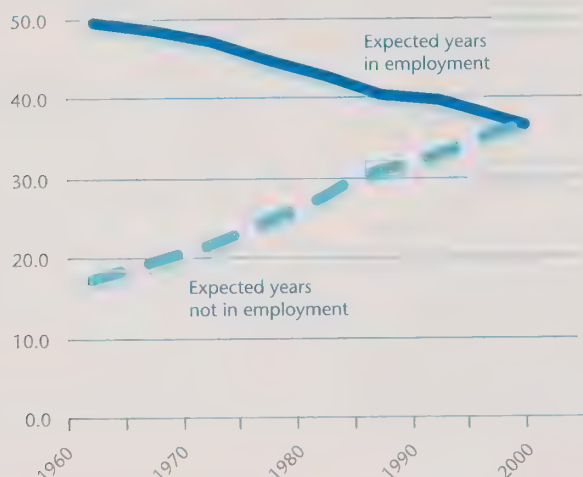
**FIGURE 1:**  
Percent of the Population Employed, with Three Plausible Scenarios to 2030, Canada



The bottom scenario reflects a continuation of long-standing trends to early retirement. The top scenario is based on a reversal of these trends, while the middle scenario reflects a continuation of current retirement ages.

Source: OECD, *Reforms for an Ageing Society*, 2000.



**FIGURE 2:****Expected Lifetime Years In and Out of Employment, Males**

Source: OECD, *Reforms for an Ageing Society*, 2000.

**A Unique Opportunity**

Population aging issues have attracted much public attention. So has another, seemingly unrelated set of issues surrounding the work-life balance. Issues of flexible working arrangements, four-day work weeks,

time crunches, time for lifelong learning, parental leave, volunteering, and caregiving for frail elderly people are never far from current policy agendas.

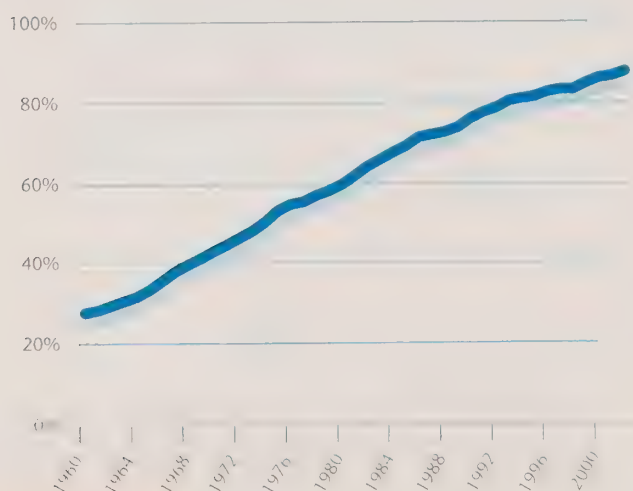
Working life flexibility, potential labour shortages and a potential fall in the ratio of producers to consumers

are all almost certain to remain high priorities on medium-term policy agendas. Happily, there are signs of a unique opportunity on the medium-term horizon to make gains on both economic and social fronts if these issues are tackled together, rather than separately. The agendas are not as far apart as they first appear. They are both ultimately about the way work is allocated with other activities of life, over the course of life — and about how market forces, institutional arrangements, and policies are shaping that allocation.

Win-win gains are possible by tapping into a huge pool of underused time. There has been a dramatic growth in recent decades in the time spent in leisure among older people, where it is mainly passive and often unwanted.<sup>1</sup> People have been retiring earlier and, once retired, are living much longer and healthier lives.

Figure 2 shows that, as recently as 1960, men might expect to work for about 50 years and not be at work (mainly going to school, but also a relatively short period of retirement) for another 18 years, for a total average life expectancy of 68 years. That has changed dramatically in recent decades. Today, men can expect to live until 76 with fully half of their lives spent in activities other than work, with large growth in time spent in school and, especially, retirement.

The comparable chart for women has little meaning since lifetime years for women are dominated by the remarkable growth in female participation in the labour market over the past 40 years, as seen in Figure 3, which shows the convergence of women's

**FIGURE 3:****Female Employment as a Percentage of Male Employment, Ages 25 to 64, Canada**

Source: Policy Research Initiative, 2003.

employment patterns with those of men. The difference in ages at which men and women retire is small and, in the future, we can anticipate a shrinkage of the lifetime years women spend in employment, similar to that already seen for men.

High unemployment and the lack of good jobs for older workers have made it difficult to tap this underused resource of time in the older years. However, that situation will change as a result of anticipated labour shortages associated with the retirement of the baby-boom generation in about five to ten years. Tomorrow's generation of older people will be skilled and potentially productive in an economy based on knowledge and services. That is, the growth of healthy life expectancy raises the possibility of increasing both time spent in work and time spent in leisure, with gains on both economic and social fronts.

At the end of the day, it is long-standing and entrenched social norms (originally rising out of public policies) that have made us think of age 65 (and often much younger) as the "normal" time to retire. This thinking has more to do with our labour laws and pension policies, than with our individual capacities or skills.

That which policy creates, policy can ultimately undo. However, the rigidities created by policy have become deeply entrenched in our culture, and it will not be easy to find quick solutions. Careful policy research will be needed to understand the far-reaching social and economic effects of changes in the distribution of time spent at work and other activities of life over the course of life.

## The Martian Researcher

If the first Martian fact-finding expedition to Earth were to land in Canada, the social science researcher on the investigative team might well be intrigued by how we order the course of our lives. She would note that we spend about a quarter of life in a "classroom" stage, followed by a "work" stage that lasts a little less than half of life, followed by a lengthy and rapidly growing "retired" stage. She would likely find the function of the work stage quite straightforward. It is used to produce the goods and services consumed by the whole population. The function of the classroom stage — acquiring the skills needed in later stages — would also be reasonably clear, although she might wonder why formal learning should be so heavily concentrated at this one stage of life and, for many, for such a long period of early adult life.

The real difficulty, however, would come in deducing the function of the retired stage. A first examination might suggest that its function had something to do with consumption, with seasonal migration to warmer climates for some, and (based on the predominantly passive activity patterns in this stage) with some need to foster social isolation, de-skilling and bad health. Closer examination would show however, that health and skills remain surprisingly high for long durations during the retired stage, although those skills are not significantly used.

The Martian researcher might note that, during the work stage, Canadians complain strongly about having too much to do and, especially, not enough time for activities other than work. During most of the ever-expanding retired stage, they complain about not enough to do. It would not be immediately clear why Canadians did not solve both problems simultaneously by the seemingly obvious device of reallocating work more evenly over life. There seems to be nothing in human biology or in the nature of economic activity that would dictate such rigid life-stage patterns.

- Life-course patterns, in fact, vary widely among different groups in a society. Patterns for women, for example, are more complex than the predominantly male patterns observed above, although these are rapidly converging with those for men.
- Among countries with similar levels of economic well-being, there are large differences in the relative lengths of the work and retired stages, and in the allocations of time between work and other activities of life during the work stage.



## The PRI Project

Over the coming months, several federal departments<sup>2</sup> will be working under the Policy Research Initiative umbrella to acquire a better understanding of these potentially complex effects, the kinds of policy changes that may be required, and the experience of other countries in addressing similar challenges. The project will be of about 18 months duration, and has three components.

First, the workplan includes a detailed quantitative examination of a range of scenarios where work and other activities of life are distributed in different ways over the course of life. This examination includes scenarios similar to current arrangements, and others that represent more desirable alternatives. A combination of different modelling techniques (both macroeconomic modelling and the LifePath micro-simulation modelling<sup>3</sup>) is being used to examine a range of economic, fiscal, labour market, and social consequences of these scenarios. The analysis will also examine the different effects of population aging on different economic sectors.

A second element of the workplan is an assessment of how market forces and existing policies are likely to lead us toward different life-course patterns. Individuals and labour markets are always adjusting to changes such as the age structure of the workforce, and research must assess where policy initiatives can help — or impede — this natural process of adjustment.

The third element is an examination of how particular policy instruments

might complement market forces in moving in desirable directions. This practical policy examination will have a wide scope, encompassing, among others, pension and other transfer policies, immigration policy, labour market, and learning policies.

There are many uncertainties. It is always risky to project the future, even using a variety of scenarios. It is difficult to know whether natural processes of adjustment will be sufficient to meet our goals without major policy actions. Nevertheless, the issues will not go away: the baby-boom generation will be entering the retirement age period in the near future. And the potential payoffs from successful policy action are very large. The time is ripe to see how concerted policy research can reduce the level of uncertainty and help make an inevitable medium-term policy discussion as evidence-based as possible.

## Notes

- 1 According to the 1996 General Social Survey, older people average eight hours a day in leisure activities. Five hours are spent passively (mainly watching television), two are spent in socializing, and only one in active leisure. Retired people are generally satisfied with life, but OECD analysis (*Ageing and Income: Financial Resources and Retirement in Nine OECD Countries, 2001*) suggests that people would still prefer to continue working if appropriate jobs were available.
- 2 Human Resources Development Canada, the Department of Finance Canada, Health Canada, and Statistics Canada were early participants.
- 3 For a discussion of LifePaths micro-simulation modelling, see Rowe, "Fragments of Lives: Enabling New Policy Directions through Integrated Life-Course Data," in this issue of *Horizons*.

## Age Distinctions in Law and Intergenerational Relationships

Age has long been used as a distinguishing characteristic in Canadian law. Presently, the Law Commission of Canada is preparing a discussion paper on age distinctions found in law, with many benefits, awarded and obligations or restrictions imposed by the laws of age. Examples include access to certain income support programs, eligibility to vote, mandatory retirement, and access to employment.

The Law Commission's discussion paper will evaluate the impact law has on the relationships between older adults and children and youth in Canada. Do laws and practices reflect the realities and needs of these age groups? Have they evolved to reflect adequately a changing society?

Overall, the Law Commission seeks a methodological approach that will examine whether distinctions based on age are relevant to the objectives of law and social policy, or whether other criteria are more relevant. At the same time, the approach will examine how best to promote intergenerational relationships, respecting differences, in pursuit of equality and dignity for all.

The anticipated release date for the discussion paper is the autumn of 2003. For further information, contact Laraine Pilon, Senior Research Officer, Law Commission of Canada at (613) 946-3974, lpilon@lcc.gc.ca.

# Fragments of Lives: Enabling New Policy Directions through Integrated Life- Course Data

**Geoff Rowe,  
Statistics Canada**

*Canada is a world leader  
in developing new tools for  
policy planners, as illustrated  
by the Statistics Canada  
LifePaths model.*

---

Geoff Rowe is Senior Advisor, Microsimulation, in the Socio-Economic Analysis and Modeling Division at Statistics Canada.

We are all different. We have invented ourselves through the choices we have made over our lives. We know our choices in education and career, and our personal life will have implications for the future choices available to us. The concept of a life course refers to the way in which the countless aspects of our lives are interwoven and shaped by cultural and institutional influences.

Traditional public policy, however, pays little attention to the heterogeneity of individual life courses and, indeed, is often intentionally blind to it. The data needed to administer most federal taxes and transfers can be obtained, for example, through reasonably simple forms that record annual income or provide a record of employment. The effects of such traditional policies can be measured by taking reasonably simple cross-sectional snapshots of the work status and income of the whole population at different points in time.

That perspective is beginning to change. The policy process is increasingly focused on helping people who are making difficult transitions in life, such as from welfare to work. Some policy analysts argue that this activity often requires holistic interventions integrating many once-separate service and transfer policies. Social investment themes are becoming more important in the policy agendas of many Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) countries, often couched in terms of specific future returns from today's investment in human capital. The life-course flexibility focus that is the theme of this issue of *Horizons* asks how policy shapes people's decisions on the allocation of work and other activities

over the full life course. If we are to have a serious answer to this question, we cannot ignore the heterogeneity of people's lives.

In other words, there is growing appreciation in public policy circles of the need to take a more integrated view of individuals. In addition to an awareness of interactions with major government programs, such as schooling, health care, and income security and taxation, this view would include the family context and time spent both in leisure and work, unpaid as well as paid. We increasingly care about the effect of policy interventions on the subsequent lives of people as well as on their immediate, point-in-time impacts. We increasingly care about how policies interact.

For example, our higher education policies have encouraged people to stay in school much longer. This approach has, on average, led to positive labour market outcomes, as discussed below. But it may also have led to the postponement of family formation, possibly compressing the time available for family building. Analysts are beginning to ask how these human capital investment policies work in conjunction with other policies that have had the effect of encouraging earlier retirement, that is, shortening the period in which the benefits of these investments in longer schooling can be realized. In turn, these particular questions pose a challenge regarding the coherence of the whole system of lifetime time allocation we have created for ourselves.

The life-course perspective, and its underlying policy questions, will have profound effects on our research and statistical infrastructure. There are



## Heterogeneity – an Example Using Traditional Statistical Tools

When we examine census or survey data, we remove the heterogeneity in the underlying data through the use of broad averages. Consider some selected characteristics of women that might be chosen to stand in for a major life-course event or choice: the number of children ever born, migration status, education level attained, marital status, and disability status. After cross-classifying these characteristics for 45-year-old women using 1991 Census data, we found 8,021 distinct categories each representing at least one woman. The single category containing the largest proportion represented only about three percent of the nearly 175,000 women. About half of the women were in the top 215 categories, and the remaining half were in 7,806 categories (each representing about 100 or fewer people). That picture results from looking at only a handful of variables, at one point in life. What is needed is an entirely new framework for analyzing life course data that throws light on common patterns of life course interactions without disregarding the genuine diversity of individual life-course outcomes.

major practical measurement problems, relating essentially to behavioural dynamics that, until they are overcome, constrain capacity to address both the heterogeneities and the full life-course perspective underlying new policy expectations. Traditional statistical instruments, such as censuses and cross-sectional surveys, form the base of our statistical system. A life course perspective, and explicit measures of how people change over time, are essential. However, major extensions of data collection in these directions raise important privacy concerns and risk creating unreasonable burdens on survey respondents.

There has been progress in developing the needed research infrastructure. Longitudinal data are increasingly available. In addition, a new research tool has been developed: life path microsimulation modelling. It repre-

sents a major step in supporting the kinds of policy analysis essential to the development of life-course, social investment policies.

Canada is a world leader in developing new tools for policy planners, as illustrated by the Statistics Canada LifePaths model. It bypasses the problems of privacy and intrusion by creating a virtual nation of *synthetic* Canadians. The life-path analyst does not look at data about real people, but rather at data about an artificial population whose characteristics mirror those of real Canadians. The model reconstructs the life courses of those synthetic individuals by combining the many fragments of real lives that are captured by existing surveys and administrative records — using explanatory formulas driven by the data themselves. This development represents an important step in

extending the scope of evidence-based policy-making. It is a radical addition to the analytic tool kit, one that Canada's policy research community is now starting to appreciate.

## Integrating Life-Course Data Using LifePaths

LifePaths is a microsimulation model of individuals and families.<sup>1</sup> Using information assembled from a variety of data sources, LifePaths creates “simulated” individuals (one at a time) from birth to death. The simulation of basic individual and family choices generates many of the events that, together, constitute an individual's life course. Among the events taken into account are place and year of birth, immigration status, inter-provincial migration, marital formation and dissolution (including common-law unions, separations, and divorces), movements through the education system, movements into and out of employment and job changes, the birth and presence of children at home and, finally, death. Altogether, the simulated individuals are broadly representative of the recent history of Canada's population.

Because no one source contains all the required information, LifePaths draws on multiple data sources. In this respect it is like any empirical socioeconomic model. The information is embedded in LifePaths in the form of data summaries. Based on exploratory analyses that suggest important explanatory factors, these summaries take account of life-course interactions. Thus, LifePaths serves as a repository for a diversity of empirical results, and is the means by which these results can be integrated and their joint implications drawn out.

## Insights into Life Course Diversity: Some Early Examples

### *Is There an Economic Payoff from Post-Secondary Education?*

An example of information drawn together from different sources is the combination of patterns of post-secondary educational progression for detailed fields of study, observed from university and college records, with census data on employment and self-employment for corresponding fields of study. LifePaths incorporates summaries of the distributions of wage rates for each field of study, which makes it possible to draw out implications of those distributions for individuals. A recent study explored those implications.<sup>2</sup> It compared simulated, but realistic, lifetime earnings of post-secondary graduates with their simulated lifetime earnings had they entered the labour market directly after secondary school. The comparison of earnings was expressed as a rate of return on their investment in post-secondary education.

Substantial differences were found in the rates of return with much greater variability for community college graduates than for B.A. graduates. For example, 20 percent of B.A. graduates had rates of return below zero percent, while at the other end of the distribution, 20 percent of B.A. graduates had rates of return of 30 percent or more. Among community college graduates, a corresponding 30 percent had rates of return below zero percent and 30 percent had rates of return of at least 40 percent. There was a clear indication of a financial benefit, on average, from post-secondary education. But the ranges of rates of return

were wide, indicating the investment was far from risk free, with a significant number of graduates having negative rates of return to their investment in post-secondary studies.

### *Are Retirements Planned?*

Canada's monthly Labour Force Survey (LFS) provides a unique historical archive. Although the survey was designed to provide monthly cross-sections, these data can also be used as a longitudinal data source, (since each LFS respondent is interviewed for six months in a row). Such longitudinal data — currently consisting of 35 million person-months of individual and family level data — is the basis for the LifePaths' model of a quarter century of monthly employment dynamics. In addition, these longitudinal Labour Force Survey data give us a unique view of long-term employment career development in Canada.

One study has shown that retirement — as a self-reported event — is actually relatively infrequent.<sup>3</sup> Only about 51 percent of males and 30 percent of females — for selected years of birth — had ever “retired” by age 65. Seen another way, among males only about 16 percent of all the job separations occurring from age 50 to 65 were reported as retirements, and for females only 12 percent were retirements. Thus, in many cases, older workers experienced volatile labour market events, and the single job separation that ultimately ended their working careers must have been a layoff, an illness or disability, or a family-related event, rather than a voluntary withdrawal from work.

### *How Long Do We Work?*

Combining time use data with the LifePaths modelling approach provides intriguing new perspectives on work-

## Key Data Sources

To date, some of the key data sources used in LifePaths have included:

- Census micro-data: six censuses
- Annual demographic and vital statistics
- Family History Surveys: Four cycles of the General Social Surveys
- School Leavers Surveys (secondary school students)
- Administrative micro-data on post-secondary students
- National Graduate Surveys
- Labour Force Survey: 300 surveys
- Survey of Labour and Income Dynamics
- Time Use Surveys

These data sources are some of the most significant available in Canada. But, on their own, each comprises data on no more than a fragment of any individual's life course. However, because they complement each other — each one providing some information the others do not — once integrated, their sum is greater than their parts.

ing lives. One study examined the length of working lives, comparing working life definitions with different degrees of granularity: calendar years with any work, effective years actually employed, and effective years physically at the workplace.<sup>4</sup> The “effective years actually employed” definition is sensitive to variations in weeks



of work within a calendar year as modelled in LifePaths. The “effective years physically at the workplace” definition also takes account of daily variations in hours of work as simulated in LifePaths Time Use module.

Inevitably, the coarsest definition of the working life appears to smooth away differences among individuals. The highest resolution measurement of working lives (based on annual and weekly and daily time use patterns) shows considerable variation among individuals in effective years of market work — with greater variation among women than among men. Women’s working careers are also shorter, measured in this more detailed way. Corresponding measures of effective years of leisure are less variable than effective years of market work. Evidently, labour–leisure choices have different meanings, and show different patterns, when examined on different time scales.

### ***Is the Social Policy Fair Across Generations?***

LifePaths has been deliberately designed to be extensible. Part of the original conception was that the basic model could be a general-purpose platform on which special-purpose models would be overlaid. An example of such an extension was the Generational Accounting version of LifePaths.<sup>5</sup> It was designed to help evaluate the intergenerational equity of Canada’s income security and taxation. The study used stylized modules representing the evolution of Canada’s income security and taxation system to com-

pare succeeding generations (ranging, by decade, from those born in the 1890s to those born in the 1990s) in terms of simulated lifetime “transfers received” minus “taxes paid.”

The most salient finding was that within generations, the variability among individual “transfers minus taxes” swamped the variability between generations. In fact, 65 to 75 percent of the variability among individuals remained unaccounted for, even after adjusting for differences between the sexes and between career

*We increasingly care about the effect of policy interventions on the subsequent lives of people as well as on their immediate, point-in-time impacts.*

earnings groups, as well as between generations. Thus, the idea that one generation was making major net transfers to another via Canada’s tax/transfer system was simply not supported by the analysis, once the tremendous variety in individual outcomes is taken into account.

### **Moving Forward**

A new tool, such as LifePaths, offers a wonderful opportunity for policy-making, but it poses many adjustment challenges as well.

At a very basic level, a life-course perspective is more complex than cross-sectional snapshots of the population, especially when many of the policy-relevant heterogeneities are explicitly considered. As a result, new techniques for presenting the findings in

understandable ways are needed. We have quickly found familiar packages of analytic measures, charts, and graphs conventionally used to present highly summarized point-in-time comparisons of data from traditional surveys, simply do not work. An extended period of experimentation and learning by the producers and the users of research will be needed to find new presentation techniques.

New ways of carrying out research are also needed. We often think of models and analytic tools as black boxes. The

policy analyst provides specification to the modeller, who provides some reasonably understandable results. Many existing models, often macro-economic, are poor at longer-term prediction, typically, relying on rather simple assumptions about economic behaviour and assuming, unrealistically, that everything other than the shock being studied will remain unchanged into the distant future.<sup>6</sup> While the results may have limited use apart from the very specific hypothesis being tested, they are at least understandable. The opposite is likely to be true with LifePaths. The huge amount of data incorporated and the many empirically based statistical formulas used to describe the behavioural dynamics of individuals are more likely to result in projections that will

be more accurate, but often harder to understand, unless the analyst and the modeller work in close harmony. This learning process will be challenging for both of these specialists.

Finally, the extension of LifePaths analysis to new aspects of the life course will require the addition of new modules and the incorporation of new data sets. There are, for example, obvious gaps that need to be filled to allow a fuller modelling of the retirement decision, particularly savings — including private pensions and home ownership. Fortunately, LifePaths was designed to facilitate the introduction of new modules, although the process is far from automatic. Each new module requires us to think through how the fragments of our lives fit together.

In many cases, new modules may become a permanent addition to LifePath's functionality. Similarly, LifePaths will continue to grow along with the accumulating archive of data on which it is based: each additional Census, each additional year of Labour Force Survey data and each additional family history or time use survey. In that way, LifePaths will grow and adapt to meet the needs of the policy development community.

## Notes

- 1 The structure and content of the LifePaths model is described in greater detail on the Statistics Canada Web site <<http://www.statcan.ca/english/spsd/LifePaths.htm>>. Accessed May 7, 2003.
- 2 Boothby, Daniel and Geoff Rowe (2002) *Rate of Return to Education: A Distributional Analysis Using the LifePaths Model*, Human Resources Development Canada, Applied Research Branch Working Paper Series, W-02-8E. The paper can be downloaded from <[www.hrdc-drhc.gc.ca/sp-ps/arb-dgra/publications/research/2002docs/w-02-8/w-02-8\\_E\\_abs.shtml](http://www.hrdc-drhc.gc.ca/sp-ps/arb-dgra/publications/research/2002docs/w-02-8/w-02-8_E_abs.shtml)>. Accessed May 7, 2003.
- 3 Rowe, Geoff and Huan Nguyen (2002) "Older Workers and the Labour Market," *Perspectives on Labour and Income*, 3(12), Catalogue #75-001-XIE, Statistics Canada.
- 4 Wolfson, Michael and Geoff Rowe (2001) "Perspectives on Working Time over the Life Cycle," in *Working Time in Comparative Perspective Volume II: Life-Cycle Working Time and Nonstandard Work*, edited by Susan Houseman and Alice Nakamura, Kalamazoo, Michigan: W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
- 5 Wolfson, M.C., G. Rowe, X. Lin and S.F. Gribble (1998) "Historical Generational Accounting with Heterogeneous Populations," in *Government Finances and Generational Equity*, edited by M. Corak, Ottawa: Statistics Canada, pp.107–125.
- 6 See also the article by Peter Hicks, "The Policy Implications of Aging: A Transformation of National and International Thinking," in this issue of *Horizons*.

## Economics and Social Cohesion

In the practical reality of everyday life, there are abundant illustrations of the benefits of co-operating for a common goal. That co-operation can be called team behaviour and, in recent years, a growing literature has argued that such behaviour pays off for societies. The collection of essays in this book focuses on the economic implications of social cohesion. If societies with more social cohesion are able to produce more, that additional output will make it more likely to resolve distributional conflicts, leading, in turn, to more co-operation, more output, more cohesion. By tracing the connections between social cohesion and specific outcomes, the collection contributes to our understanding of the interaction between economic processes and the social framework. And, although the authors recognize the complex implications of social cohesion and the possibility of ambiguous effects on economic development, the general conclusion is that social cohesion has significant economic implications, and there are significant potential gains in some types of cohesion and the collective action that enables

Erik Osberg (Ed.): *The Economic Implications of Social Cohesion* (Toronto: University of Toronto Press, 2003).



# The Policy Implications of Aging:

## A Transformation of National and International Thinking

Peter Hicks,  
Policy Research Initiative

As recently as a decade ago, the conventional wisdom in most countries was that population aging was a threat — a looming crisis for policy, certainly not an opportunity for win-win solutions. Lately, a new perspective has developed. This perspective suggests that the coming retirement of the baby-boom generation, if accompanied by good social policies, may provide an opportunity to make major social and economic gains.

This article explores the reasons for such an extraordinarily rapid evolution in international policy thinking. It concludes with some observations on the relationship between policy analysis at the national and international levels, and on the hazards of projecting far into the future.

Population aging is a new phenomenon in world history. Its determinants — long-standing increases in life expectancy and the more recent declines in fertility — certainly do not seem threatening. Increased life expectancy is a fundamental social goal, especially positive since many of the additional years of life are being spent in good health. The implications of falling fertility are more ambiguous, but certainly seem benign when compared with the deep concerns about world overpopulation of only a few decades ago. The key question, therefore, is not why we now see aging as good news, but why it was seen as bad news a decade ago.

### Adjusting the Normative Framework to an Older Population

Statements by international bodies, based on extensive consultations, provide a good guide to international

trends in policy thinking. The first important population aging statement — a 1982 action plan resulting from a United Nations World Assembly on Aging — covered a wide range of issues, but did not signal any looming crisis. Nor did various UN follow-up events and pronouncements, including another World Assembly on Aging in 2002 in Madrid.

The UN process extends and adjusts the overall international framework of rights, humanitarianism, and development to the new realities of population aging. A growing number of older people face difficulties that were simply not foreseen, in areas related to health, housing, the family, social welfare, income security and employment, education, research, and training. The solutions are not special rights for older people, which would have the effect of ghettoizing them. Indeed, aging should be treated as a life-course, society-wide issue as much as an older persons issue. In the early 1990s, the UN slogan focused on older individuals — “to add life to the years that have been added to life.” However, by the end of the 1990s a new slogan focused on society as a whole — “a society for all ages.”

### Polarizing Views in the 1990s

The UN aging issues were seldom near the centre of national policy agendas, especially in developed countries, where the situation of older people was relatively good in relation to the UN norms. By the mid-1990s, however, one aging issue had jumped to centre stage. Throughout the 1980s, there had been a growing realization in many countries that the financing of their public pay-as-you-go pensions had not fully taken account of the consequences of the retirement of the

---

Peter Hicks, Senior Advisor at the Policy Research Initiative, is the project lead for two of the PRI's research projects: Population Aging and Life-Course Flexibility, and New Approaches for Addressing Poverty and Exclusion.

baby-boom generation. The World Bank's 1994 publication, *Averting the Old Age Crisis*, helped crystallize that concern. That report made the case that pension arrangements in the developing and developed world needed radical reform if they were to cope with population aging. A specific pension model with a large role for private, advance-funded pensions was advocated.

While *Averting the Old Age Crisis* was more nuanced than often perceived, its analysis and proposals became cen-

tral elements in a polarized debate. Some saw it as a badly needed wake-up call in light of public pension promises that were clearly unsustainable given existing pension designs. Others saw it as fear mongering that placed far too much faith on financial markets, and too little on the capacity of governments to adjust public pension policies. Still others stressed that, at the macro-economic level, the aging "crisis" was exaggerated: provided that productivity continued to grow at historic levels, material living standards would also grow despite aging, although at a reduced level.

The International Labour Organization (ILO) was on the other side of the debate from the World Bank. It started from the premise that old-age provision is a collective social duty and that, with reform, there were fundamental merits in continuing a larger

role for public pay-as-you-go pensions. The ILO, too, advocated a specific model that contained a large role for public earnings-related pensions similar to the Canada/Quebec Pension Plan (CPP/QPP).

Toward the end of the '90s, the positions of the World Bank and the ILO came closer together, with increasing emphasis on pragmatic approaches in line with national needs. (This principle had always been applied in practice in any event.) Emphasis was increasingly placed on the importance

of having a multi-tiered approach, rather than on the particular design of those tiers. Other international organizations, such as the International Monetary Fund and the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), also stressed the importance of multiple sources of retirement income.

In the real world, new pension forms were emerging that could not be easily fit into either the World Bank or ILO models or, indeed, into any model that assumed a continuation of traditional pension tiers. These included the Swedish and Italian systems, with defined-contribution features in their pay-as-you-go public pensions, and the Canadian approach of expanding an advance-funded reserve within the basically pay-as-you-go CPP/QPP.

## Broadening the Aging Policy Agenda

The focus on pension finance in the mid-1990s was understandable. Deep changes were needed. By 2000, however, new issues were attracting attention. For example, in a series of documents published around the turn of the millennium, the OECD organized policy thinking on aging issues under seven principles. These principles mirror quite closely recent policy thinking in Canada.

- 1 *Public pension systems, taxation systems and social transfer programs should be reformed to remove financial incentives to early retirement, and financial disincentives to later retirement.*

This first principle broadens the policy emphasis from financing pensions to the more fundamental macro-economic question of living standards. The material living standards of tomorrow's working and retired people will depend on the goods and services produced by those who will be working at the time. Changes in retirement income financing might alter the relative living standards of workers compared with retirees, but only later retirement could have a large effect in increasing living standards for both.

- 2 *A variety of reforms will be needed to ensure that more job opportunities are available for older workers, and that they are equipped with the necessary skills and competencies to take them.*

Reforms would help ensure the anticipated labour shortages associated with retirement of the baby-boom generation would, in fact, result in more jobs

*A variety of reforms will be needed to ensure that more job opportunities are available for older workers, and that they are equipped with the necessary skills and competencies to take them.*



for older workers. The policies in question are mainly those addressed to life-long learning and a “workforce for all ages,” rather than those addressed to older workers alone.

- 3 *Fiscal consolidation should be pursued, and public debt burdens should be reduced. This process could involve phased reductions in public pension benefits, as well as anticipatory hikes in contribution rates.*

The focus broadens from pension financing alone to fiscal consolidation generally. By this time, fiscal consolidation was well under way in Canada, and the second of the suggested avenues of pension reform — anticipatory increases in the CPP/QPP contribution rates to build up a larger reserve — had been adopted.

- 4 *Retirement income should be provided by a mix of tax-and-transfer systems, funded systems, private savings, and earnings. The objective is risk diversification, a better balance of burden-sharing between generations, and to give individuals more flexibility over their retirement decision.*

The OECD insisted on the importance of a balanced approach, but argued against the notion of an ideal model. Many designs were compatible with the concept of risk diversification and, often, the “ideal” approach is to build on what is already in place and working.

- 5 *In health and long-term care, there should be a greater focus on cost-effectiveness. Medical expenditure and research should be increasingly directed to ways of reducing physical dependence, and explicit policies for providing care to frail older people should be developed.*

As pension reform was being introduced, attention in many countries shifted to the implications of aging for health and long-term care. Again, the OECD insists the key issues are not financing per se, but the effectiveness and adequacy of the care provided.

- 6 *The development of advance-funded pension systems should go hand-in-hand with that of a strengthening of the financial market infrastructure, including the establishment of a modern and effective regulatory framework.*

The OECD saw that, in many countries (Canada being a positive exception), advance-funded pensions were playing too peripheral a role. With

*Good management of the risks of an uncertain future lies, not so much in our projection capacity, but in our capacity to design a set of flexible policy instruments that can adapt to future pressures as they emerge ...*

hindsight, we can see the great wisdom in linking an extension of private pensions to a strengthening of financial markets.

- 7 *Strategic frameworks should be put in place at the national level now in order to harmonize these aging reforms over time, and to ensure adequate attention to implementation and the build-up of public understanding and support.*

Much of the adjustment process regarding aging populations will take place automatically as a result of market forces, but many smaller reforms will likely be needed to help counter a deeply embedded culture of early retirement. The approach to these

reforms requires a strategic plan to ensure that separate activities in many policy areas will reinforce each other.

## **The Link between National and International Policy Agendas**

Did the international aging “crisis” debate distort the policy debate in Canada? What role have international bodies played in the more recent evolution of policy thinking in Canada? Has the Canadian experience helped shape the evolution of international thinking?

The fiscal effects of aging on public pensions in Canada were not as large as in many other countries, but

Canada still had a (comparatively subdued) aging crisis debate in the 1990s. It was partially home-grown and partially imported. There has been a long-standing tradition in Canada of doubting the financial sustainability of public pensions. Some of this attitude can be likened to urban myth, abetted on occasion by commentary from the financial industry. It was also encouraged by potentially misleading terminology, such as attributing unfunded liabilities to pensions that were never meant to be financed through advance-funding techniques. However, some of the doubt reflects genuine concern — not so much about a sustainable balance between pension contributions and benefits — but about the significant real cost, both public

and private, of supporting a much larger number of retirees, about sharing that cost across generations, and about the consequent need to make real changes in retirement ages and health care effectiveness.

Countries can and do learn from the experiences of others. A case can be made that, at least in Canada, the international aging crisis debate of the 1990s, with its capacity to generate great sound bites, may have encouraged a certain amount of myth making, while the more recent — complex and duller — statements and analysis from international bodies may have enriched more serious national analysis.

The seven OECD principles, for example, were based on lessons from national experiences, most certainly including that of Canada. In conducting their background analysis, OECD staff members — a number of whom were Canadians, including the present author — were well aware of the fact that, compared with others, the Canadian retirement income system had been highly successful in reducing poverty in old age, and at relatively small public cost. They understood the complexity — and flexibility — of the Canadian retirement income system, which is built around a much larger number of components (pension and other elements), than in most countries. Canadian reforms, such as building a larger funded reserve within a basic pay-as-you-go scheme, were seen as pragmatic approaches that were adopted without controversy.

Learning has been a two-way street. Canadian analysts and policy-makers have also learned much from the

## Further Reading on the International Perspective on Aging

The World Bank and ILO positions can be found in:

- World Bank (1994) *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, ISBN 0-19-520996-6.
- Gillion, C. et al. (Eds) (2000) *Social Security Pensions — Development and Reform*, Geneva: ILO, ISBN 92-2-110859-7.
- The UN documents and events are well described on their Web site <<http://www.un.org/esa/socdev/ageing/index.html>>. Accessed May 7, 2003.

A more detailed review of the positions of international bodies can be found in: Queisser, M. (2000) "Pension Reform and International Organizations: From Conflict to Convergence," *International Social Security Review*, 53.

The OECD principles were first set out in *Maintaining Prosperity in an Aging Society*, (OECD, 1998). A particularly important document, *Reforms for an Ageing Society*, (OECD, 2001) reviewed national progress in light of these principles. The principles were also applied in an in-depth study that included Canada: *Ageing and Income: Financial Resources and Retirement in Nine OECD Countries* (OECD, 2001). More detailed OECD studies have also examined the fiscal implications of aging, private pensions, and the labour market implications of aging. In January 2003, for example, the OECD *Observer* published an article entitled "Retiring later makes sense."

experiences of other countries, through participation in the regular meetings, conferences, and peer review processes of international organizations, and through the use of data and research compiled by those bodies.

### An Aging Crisis or a Policy Projections Crisis?

The so-called aging crisis of the 1990s tells us much about the role of projections in policy-making. The social, economic, technological, and environmental pressures that drive policies cannot be predicted with any certainty for more than a handful of years into

the future. The coming retirement of the baby-boom generation seemed to be an exception in this sea of uncertainty. Policy analysts have known about the growth in old age dependency ratios for decades. The longer-term effects of demography could be assessed, it was believed, provided the assumption is made that everything else remained equal or unchanged, including existing policies.

It is interesting to identify the elements in the 1990s that had to remain equal in making these projections. We were nearing what now appears to have been the bottom of a long trend



in the direction of earlier retirements. Financial market prospects looked healthy. Labour market prospects looked poor, especially for older workers. Fiscal positions were poor, and pension reform had not yet taken hold. Holding all these factors unchanged for 20 or more years into the future, and looking only at the effects of the increasing dependency ratios, showed disastrous results for many public pensions. The more sophisticated the model, the worse things seemed to look, as was the case with models that attempted to examine the balance of costs and benefits on different generations.

As we now know, other things did not, in fact, stay equal. They never do. Fiscal positions improved very considerably in Canada. Financial market problems took the steam out of many pension privatization agendas. We are now anticipating labour shortages, not surpluses. We found that effective retirement ages could change upward as well as downward. Even relatively small changes could have large economic effects. Public pensions were reformed in most developed countries, often radically. In consequence, as we get nearer to the date of the actual retirement of the baby-boom generation, our inevitable "other things equal" assumptions have become more optimistic.

The lesson, however, is not that we should refuse to project into the future. Pension reform was needed in the 1990s. Given a natural tendency to procrastinate in introducing difficult reforms, the earlier projections may have, arguably, provided a useful

scare that prodded us to action, although the fable of the boy who cried wolf also comes to mind.

The lessons are, rather, that we should be modest in our expectations about projecting far into the future. Good management of the risks of an uncertain future lies, not so much in our projection capacity, but in our capacity to design a set of flexible policy instruments that can adapt to future pressures as they emerge, often by changing the weight of various instruments within the overall policy mix. History suggests that even pension promises, while cast in long-run terms, in fact change frequently over the years as they are adjusted to current circumstances.

Projections can be a useful supporting tool, provided we have an operational way of taking into account two important factors.

- The variables we cannot project are invariably more important than those that we can.
- Even demography (as noted in the Further Reading sidebar on the previous page) cannot be projected at all reliably (e.g., we have consistently underestimated gains in life expectancy).

In consequence, in making projections, we should use a wide range of methodologies. We should emphasize sensitivity analysis, and we should assume a range of alternate futures where other things are not held equal.<sup>1</sup>

We are now much nearer to the retirement of the baby boomers, and projections are becoming a little less risky.

However, it is still five to ten years before we will see large effects, and much can change during that period. The interdepartmental research on population aging and life-course flexibility described elsewhere in this issue of *Horizons* will attempt to learn from history.<sup>2</sup> It will examine many alternative assumptions about the future. Plans call for the employment of an unprecedented range of modelling techniques.

## Notes

- 1 For more on the extreme risks of long-term projections, a fascinating table was highlighted in the background paper used to support consultations on possible Canada Pension Plan (CPP) reforms in the mid-1990s. It compared the currently projected costs of the CPP in 2030 to those made when the CPP was introduced. The differences in projected costs was staggeringly large — with the currently projected costs being, almost unbelievably, given that program designs had not changed greatly, three times the size of those originally forecast. Some of the difference was the result of subsequent extensions of benefits, but changed assumptions about the seemingly stable demography had huge effects as well, as did assumptions about the economy. Our projection techniques have improved since then, but not by much. See Finance Canada (1996) *An Information Paper for Consultations on the Canada Pension Plan*, released by the federal, provincial and territorial governments.
- 2 See the other article by Peter Hicks in this issue of *Horizons*, "New Policy Research on Population Aging and Life-Course Flexibility."

# Life Expectancy, Health Expectancy, and the Life Cycle

Sarah Hogan  
and Jeremey Lise,  
Health Canada

Health Canada's Applied Research and Analysis Directorate has undertaken a comprehensive examination of the implications of aging for the Canadian health care system. The analysis uses sophisticated modelling techniques that explore difficult issues that have perplexed health economists around the world. One issue is disentangling the population aging effects of the long-run trend toward increased life expectancy from the effects of a demographic "shock" such as the one-time, but very long-lasting effects of the aging of the current Canadian baby-boom generation. Another is referred to as the compression of morbidity debate — the extent to which longer lifespans are the result of more time spent in good health or more time in bad health. Does poor health, with its associated health-care costs, increase as the population ages? Or are the periods of poorest health more or less fixed, with main costs associated with the period before death, and occurring later in life as mortality rates continue to fall?

The overall analysis reduces some of these fears. It found that the aging due to greater longevity, which has been the driver of population aging that has occurred *to date*, does not appear to put pressure on health care costs. It does show that the aging that will start to occur as a result of the baby-boom bulge will add to cost pressures, but these effects are smaller than the pressures arising from other drivers of health-care costs, such as increases in utilization or new treatments. It also argues that the health cost pressures from the demographic bulge need to be seen as analogous to the pressures on Canada's public pension system (i.e., as a fiscal policy issue, not as a health care provision issue).

The following extract from a paper by Hogan and Lise is part of the overall Health Canada series.<sup>1</sup> It explores questions about health and retirement, a particularly important aspect of the broader population aging and life-course flexibility discussion that is a theme of this issue of *Horizons*. It looks at an issue sometimes couched in terms of whether, if we are now living so much longer, we should be *working longer* rather than *retiring earlier*. Readers should understand that Hogan and Lise were not looking at retirement from a broad perspective of what is desirable or socially optimal, as that is not really a health issue. Rather, the analysis uses the demarcation between working and retirement years to illustrate some key points about health and health care sustainability, and potential dependency ratios. Further, their conclusions are primarily about the permanent effects of the aging that results from longer life expectancy.

Many readers are likely to find their conclusions surprisingly optimistic. The results show the one thing that is often forgotten when life expectancy at birth rises: older people are living longer, and younger people are living long enough to become older people. This outcome means higher life expectancy adds to both the working-age population and to the older population. As a result, the fact that each successive cohort is living longer means dependency ratios do not change as much as commonly presumed. That fact notwithstanding, improved health will allow us to retire much later, if that is what we wish to happen.

---

At the time the source paper for this article was written, Sarah Hogan and Jeremey Lise worked in the Applied Research and Analysis Directorate of Health Canada.



First, we ask what effect future gains in life expectancy will have on the retirement portion of life for successive cohorts. Second, what retirement age would be needed for those cohorts to fund their lifetime health expenditures, with and without compression of expenditures? Finally, we look at the prevalence of chronic conditions to address how trends in health status might allow for changes in retirement age.

### Implied Retirement Ages of Successive Birth Cohorts

By using an easy-to-understand measure — the average number of extra years in the workforce required by successive generations — we can obtain an intuitive interpretation of the impact increasing life expectancy has on successive cohorts. This approach is intended to answer the following question: If we hold the *fraction* of life working constant, how many extra *years* would successive cohorts expect

to spend working? To answer the question, we find the implied age of retirement for each cohort that would maintain a constant non-working share of life over time. This finding tells us the retirement age required for each cohort, such that each one has the same ability as previous birth cohorts to fund consumption over the lifetimes of its members.

The resulting calculations show that over the past 20 years the average age of men retiring in a given year has fallen by 2.5, from 65.5 in 1976 to 62.2 in 1997. Using a low life expectancy projection, the average retirement age would only need to increase by approximately six months between 1989 and 2040 to maintain a constant non-working share of life, while the gain in life expectancy is 11 years over this 50-year period. The reason the retirement age can remain almost constant over the 50-year period is that, in addition to a larger fraction of the birth cohort surviving

after age 63, more of them also survive through their working years. These two effects cancel each other out when constructing the non-working share of life. In other words, a larger fraction of successive birth cohorts survives to old age, but a large fraction also lives through the working years to save for consumption in old age.

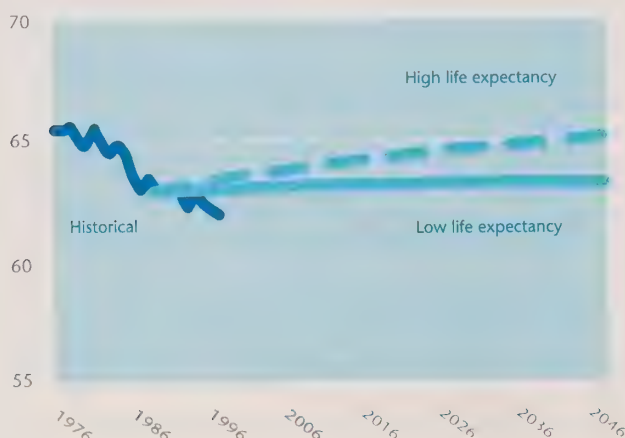
Using a high life expectancy projection, average retirement ages would need to increase to 65. This figure is slightly below the 1976 average. Under this scenario, the cohort retiring in 2046 can expect to live 17 years longer than the cohort that retired in 1989.

### Adjusting for the Age Gradient of Health Expenditures

The non-working share of life used above assumes that expenditures are the same in each year of life. This assumption does not apply in the case of health expenditure, which tends to be highest in the last years of life. By weighting each year of life by the average health expenditure for that age, we obtain a lifetime expenditure profile that increases with age to match the health expenditure profile.

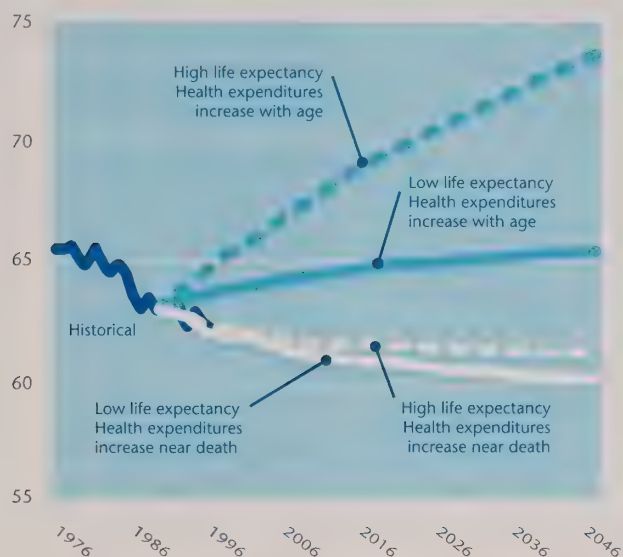
In weighting each year of life by health expenditures in our projections, we need to make an assumption about how the relationship between age and expenditure will evolve. Other papers in the Health Canada series show that health expenditures historically display a strong age gradient, increasing rapidly after age 65. There are two possible reasons: either health-care expenditures are directly related to age, or they are unrelated to age, but increase as individuals approach the end of their life. Whether health costs increase with age or with proximity

### Retirement ages required to maintain a constant non-working share of life



Source: OECD, Reforms for an Ageing Society, 2000.

## Retirement ages required to maintain a constant non-working share of life



Source: OECD, *Reforms for an Ageing Society*, 2000.

to the end of life makes a substantial difference to the lifetime health-care costs for successive cohorts who are living longer on average.

Beginning with the assumption that health expenditures have a fixed relation to age, and using the low life expectancy projections, a minor increase in the retirement age is required, rising from 63 in 1989 to slightly above 65 in 2046. The required retirement age increases to almost 74 if the high life expectancy projection is used. This figure is significantly beyond the retirement age observed in the past 25 years.

As other parts of the research indicate, however, health expenditures are probably related more to proximity to death than they are to age. In this case, as people live longer, the expensive health-care years are pushed out to older ages. With such compression of expenditures, the implied retire-

ment ages change completely. In this case the average retirement age can fall rather than increase. This outcome results from the fact that the compression of the expenditures completely offsets additional years of old age, while a higher survival rate through the working years means a lower average retirement age can be obtained while maintaining the same average number of years in the workforce. Interestingly, the recent falls in actual retirement ages in Canada follow closely the trend suggested by the projections that assume compression of expenditure.

Only in the case where very optimistic assumptions regarding increasing life expectancy are combined with very pessimistic assumptions about health-care costs do we get the result that the aging caused by greater longevity presents a problem. This combination of assumptions seems

unlikely, as we expect that at least part of the reason people are living longer is improved health. It is doubtful that all gains in life expectancy are the result of expensive interventions that prolong the lives of the elderly in an unhealthy state.

It is also worth emphasizing that the retirement-age calculations presented here are based only on health-care costs, and so ignore other expenditures by the retirement age population on such things as food, clothing, and education, which do not have the same tendency to rise with age. Overall, if over the next 50 years either life expectancy increases in line with our low projections, or health-care expenditures are linked to the last few years of a person's life, retirement ages would not need to increase above their 1976 average.

## Would Health Status Allow for a Longer Working Life?

The analysis of the previous section indicates that increasing life expectancy is likely to require some increase in the average age of retirement to maintain the historical non-working share of life. Although the magnitude of the required increases is much smaller than one might think, except under very extreme assumptions, we must still ask whether such a change would be feasible. One aspect of feasibility concerns health status: clearly, if Canadians are not healthy enough to work longer, a required increase in the average age of retirement would be difficult. On the other hand, if Canadians can expect to live in good health beyond the current age of retirement (assumed to be 63 years, as explained in the previous section) — particularly with regard to being



free of debilitating conditions — there may be significant scope to lengthen the working life of Canadians.

To address this question, we look at the prevalence of activity limitation among Canadians, focusing on health-adjusted life expectancy (adjusted for activity limitation in this case)

*The increase in health-adjusted life expectancy has been proportionately greater than the increase in life expectancy over the same period, resulting in 63-year-old Canadians enjoying longer lives as well as a greater fraction of their remaining life spent without activity limitation.*

for 63 year olds. In other work in the overall Health Canada study, we looked at the prevalence of activity limitation at home, and saw that although activity limitation becomes more common with age, the prevalence of activity limitation fell between 1994–95 and 1998–99 among both males and females.

Based on the 1998–99 National Population Health Survey (the most recent available data on activity limitation), the average 63-year-old Canadian male can expect to be free of activity limitation to over 75 years of age, whereas the average female of the same age can expect to be free of activity limitation until the age of 78. Given that the current average retirement age is about 63, these results suggest that there

may be scope to lengthen working life significantly, if this is considered desirable, by somehow encouraging many Canadians who would opt for earlier retirement to remain in the workforce a little longer. This is particularly so given the trend in the nature of work away from physically demanding jobs.

In addition to showing that the levels of activity limitation are quite low, the data contain an important trend. The prevalence of activity limitation decreased significantly between 1994–95 and 1998–99 for both males and females. To be more specific, the prevalence of activity limitation fell from 26.7 to 25.7 percent for males aged 63 and over and from 31.3 to 26.5 percent for females aged 63 and over. Consequently, 63-year-old Canadian males can, in 1998–99, expect to live half a year longer without activity limitation than would have been expected in 1994–95 whereas a 63-year-old female can expect to live almost two more years without activity limitation. This increase in health-adjusted life expectancy has been proportionately greater than the

increase in life expectancy over the same period, resulting in 63-year-old Canadians enjoying longer lives as well as a greater fraction of their remaining life spent without activity limitation.

## Summary

We have seen that if over the next 50 years either life expectancy increases in line with our low projections or health-care expenditures are linked to the last few years of a person's life, retirement ages need not increase above their 1976 average to maintain a constant ratio of expected lifetime health expenditures to expected years in the workforce for successive cohorts. Additionally, if the gains observed between 1994–95 and 1998–99 in health-adjusted life expectancy at age 63 continue, there is scope to further lengthen working life without increasing the fraction of healthy life spent working.

## Notes

- 1 A copy of *The Implication of Aging for the Canadian Health Care System*, which includes the paper by Hogan and Lise from which this article is extracted, can be acquired by contacting Josée Gratton, ARAD, Health Canada, at (613) 946-3167.

Readers should note that the opinions expressed in these articles, including interpretation of the data, are those of the authors, and are not to be taken as official statements of Health Canada.

# Aging and Demographic Change in Canadian Context

Edited by David Cheal

University of Toronto Press  
(English version),  
Les Presses de l'Université  
de Montréal  
(French version)  
2003.

*Above all, a common theme is that older people should not be separated from other age groups and treated as a special target for policy reform.*

David Cheal, Professor of Sociology, teaches at the University of Winnipeg.

*Aging and Demographic Change in Canadian Context*, the latest publication in the Trends Project Series of the Policy Research Initiative, cautions that exaggerated concerns about population aging can be harmful to rational policy making. The contributors in this book present several alternative perspectives, and question whether an aging society is as problematic as is commonly assumed. We present here edited excerpts from the introductory chapter, "Contextualizing Demographic Concerns," written by the editor of the book, David Cheal.

Demographic projections for Canada, and for other countries, are frequently the basis for rising concerns about negative futures of "aging societies."<sup>1</sup> These concerns are often intensely debated, and arguments and counter-arguments abound in and around the academic discipline of demography.

Concerns about negative consequences of population aging fall into six main groups.

- The escalating costs of providing public pensions to a growing population of older people will place a heavy financial burden on people of working age.
- A growing volume of older people with heavy health care needs will create a huge and unsupportable demand for costly medical services.
- If current trends continue, personal assistance with daily activities may not be available in the future to all elderly people who need it.
- Reduced labour force participation, and an older workforce, may hinder current efforts to increase the economic output of Canada's population.
- More economic and social responsibilities for supporting both children and older people are falling on a narrower section of the population, defined as the "sandwich generation."

- If more resources are shifted toward older people, existing intergenerational inequities may worsen, possibly contributing to a breakdown in social cohesion.

In Quebec, concern about these issues is accompanied by the additional concern about the linguistic future of that province. Some people are afraid current demographic trends may lead to the decline of French as a vital working language.<sup>2</sup> Together, all these concerns about possible future consequences of demographic aging constitute a challenging view of the issues to be addressed by policy makers and social researchers.<sup>3</sup>

Before allowing ourselves to be stampeded into an alarmist stance, however, it might be useful to pause and consider some alternative points of view. Exaggerated concerns about population aging or, in other words, demographic fears, can be harmful to rational policy making.

For example, claims that aging may cause intergenerational inequities need careful scrutiny. Terms such as "intergenerational relations," "intergenerational ties," or "intergenerational transfers" refer to specific connections between the members of different generations and their interactions. This conceptualization tends to overlook the multiple connections between generations, some direct and some indirect, that can be interwoven in



complex ways. To take just one example, older generations have borne a share of the cost of recent debt reduction policies through tax increases and reduced medical services. However, since some of them are close to the end of their lifespans, they are unlikely to reap many of the subsequent benefits of this “fiscal dividend.” Younger generations, on the other hand, presumably will have a longer period in which to enjoy some of the fruits of deficit and debt reduction.<sup>4</sup>

The question of the supply of family caregivers is another example of an issue that turns out to be more complex than might be supposed. Although fertility rates have been falling in Canada, there will not be more elderly Canadians without children in the next two decades. Women who enter into old age at the beginning of the 21st century are, in fact, less likely to be childless than women in preceding cohorts. That is, although the average completed family size has been shrinking, more women are now more likely to have had at least one child than was the case with women born at the beginning of the 20th century. It is therefore not necessarily the case that more women entering into old age now will lack family caregiving.<sup>5</sup>

As well, for elderly persons age 80 and over, three quarters have at least one living sibling and over half have two or more living siblings.<sup>6</sup> Interestingly, there are more older people with a surviving sibling than with a surviving spouse. This shows the availability of siblings as a potential source of support to most older Canadians, including the very old. It is too often assumed that social support can be

provided only by a spouse or a child. Of course, these particular, intimate family members are usually the preferred source of help. However, if they are not available, for reasons either of death or geographic mobility, then available siblings may be called on to fill the breach.

The crucial point here is that in the context of family ties, and probably in other contexts too, there is often more than one option. If one particular option, such as children, becomes less viable, for example, because of

*Policies need to be more clearly articulated with reference to the full range of current transactions between people in different age groups.*

declining fertility rates, then in the short term, at least, siblings could provide a viable alternative for some older people to receive the support they need for daily living.

A final example of how complex issues can be oversimplified can be found in the too-ready assumption that work patterns and retirement ages will remain unchanged despite population aging. Such topics need to be examined in the context of the cultural meaning of old age. Possible labour shortages may well place pressure on older workers to work longer and to invest more in their human capital to maintain and increase their productivity. For that to happen, some older workers would have to change their attitudes toward continued education and retraining. As well, some employers would have to adopt a more positive approach to older employees than they do at present. More care-

fully targeted government programs are needed to address the particular needs of older workers who have been laid off and who are seeking re-employment, including outreach to employers.<sup>7</sup> It is important to ask: Can attitudes about older workers change in the future, so greater emphasis is placed on their retention in the labour force rather than on their accelerated replacement?

Attitudes probably can change, if the need for them to do so is strong enough. In that case, we will need to

pay more attention to aspects of the workplace that either facilitate or hinder contributions made by older workers. This includes, in some cases, a business culture that tends to devalue the contributions of older workers, and makes few or no modifications to working practices in response to individual changes that occur as workers get older.<sup>8</sup>

Culture is malleable, and creative reconstructions of new meanings for old age are conceivable. Arguably, one of the most difficult questions for the future is how new meanings of old age that might emerge from a public discourse on aging will be connected to individuals' private expectations. An important issue here is age of retirement. Older workers developed their ideas about expected retirement age at an earlier stage in life, under different social and economic conditions than seem likely to prevail in the future.

Their expectations about the timing of retirement, and about the balance between work and leisure in old age, may not be easily altered.

Overall, the authors in this book want to remind policy makers about the internal diversity of older people as a population category, and about the complex factors that affect their lives and their relationships with others. Above all, a common theme of many of the chapters in this volume is that older people should not be separated from other age groups and treated as a special target for policy reform, because there are multiple interlinkages between age groups. These interlinkages exist both synchronically (i.e., between contemporaries of different age groups) and diachronically (i.e., over time, especially in the consequences of experiences early in the life course for the quality of life in old age).

The first general policy implication of this book is, therefore, that great care must be taken whenever older people are identified as a distinct population category having unique criteria for policy development. We have learned that “old age” is a slippery concept. The effective boundaries between “old age” and “middle age” are not always clear and, indeed, they may shift over time. For example, most statistical studies continue to use age 65 as a conventional boundary for marking the entry into old age, because at one time that was regarded as the normal age of retirement. However, the recent trend toward earlier retirement is making that yardstick increasingly irrelevant as an indicator of the transition from income earning to reliance on other financial resources.

The second general implication of this book is that policies need to be more clearly articulated with reference to the full range of current transactions between people in different age groups. Some of these transactions are organized in a formal way by public institutions, such as government taxation and income transfer programs. Other transactions are informal and are organized by local social norms, such as obligations of reciprocity, especially between family members.<sup>9</sup> The overall well-being of Canadians is a result of the conjunction of both sets of transactions.

The third general policy implication is that new policies should be developed with the life course considered as a whole. This is already done to some extent, notably, in the area of financial provision for retirement. Policies on pensions and Registered Retirement Savings Plans are clearly based on the idea that certain features of old age must be considered as consequences of events at earlier stages in the life course. In other areas, such as medical policy and policies on social supports, the idea of policy making with the life course as the unit of analysis has been slower to take hold. Nevertheless, some important steps have been taken in this direction, notably the development of a “children’s agenda.” Although this policy initiative is framed in a questionable conceptualization of children as a distinct population category, it is nevertheless based on the assumption that what happens to someone in childhood influences what that person becomes in later life.

## Notes

- 1 OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) (1998) *Maintaining Prosperity in an Ageing Society*, Paris: OECD.
- 2 Termote, Marc and Jacques Ledent (1994) *L’avenir démographique du Québec et de ses régions*, Quebec: Le Conseil de la langue française. An issue that is specifically relevant to population aging concerns the potential effect of increased reliance on immigration on the linguistic and, therefore, social marginalization, of older Francophones living in Montréal.
- 3 See Cheal, David (2000) “Aging and Demographic Change,” *Canadian Public Policy*, 26(supp. 2): S109-S122; Gee, Ellen M. and Gloria M. Gutman (Eds) (2000) *The Overselling of Population Aging: Apocalyptic Demography, Intergenerational Challenges, and Social Policy*, Don Mills: Oxford University Press.
- 4 See McDaniel, Susan A. (2002) “Intergenerational Interlinkages: Public, Family, and Work,” in *Aging and Demographic Change in Canadian Context*, edited by David Cheal, Toronto: University of Toronto Press.
- 5 See Connidis, Ingrid Arnet (2002) “The Impact of Demographic and Social Trends on Informal Support for Older Persons,” in *Aging and Demographic Change in Canadian Context*, edited by David Cheal, Toronto: University of Toronto Press.
- 6 Connidis (2002).
- 7 See Underhill, Susan, Victor Marshall, and Sylvie Delencourt (1997) *Options 45+: HRCC Survey*, Toronto: Institute for Human Development, Life Course and Aging, University of Toronto; D’Amours, Martine, Frédéric Lesemann, Stéphane Crespo, and Julie Deausoleil (1999) *La sortie anticipée d’activité des travailleurs et travailleuses de 45 à 64 ans*, Montréal: Institut national de la recherche scientifique.
- 8 D’Amours et al. (1999).
- 9 Pitrou, Agnès (1997) “Vieillesse et famille: qui soutient l’autre?” *Lien social et politiques*, 38 (Autumn): 145–158.



# The North American Linkages Project: Focusing the Research Agenda

**André Downs,  
Sushma Barewal,  
Robert (Bob) Kunimoto,  
Frédéric Pilote,  
and Roger Roberge,  
Policy Research Initiative.**

*It is important to identify key Canadian interests and objectives, and then develop and implement an appropriate action plan before events evolve to the detriment of the Canadian economy.*

The authors are all with the Policy Research Initiative. André Downs, Senior Project Director, is the project lead for the PRI's North American Linkages Project. Roger Roberge is a Project Director, and Sushma Barewal, Robert (Bob) Kunimoto, and Frédéric Pilote are Senior Policy Research Officers.

## Introduction

In the recent decades of increasing North American economic integration, a key policy objective for Canada has been maximizing the benefits associated with our membership in the North American economic space, while simultaneously safeguarding the "Canadian way."

On one hand, the strong export performance of Canada since the inception of the North American Free Trade Agreement (NAFTA), rising productivity, and improving standards of living are testimony to the benefits, for Canadians, of a more economically integrated North American space. At the same time, there are concerns about a concomitant loss of policy independence, especially regarding Canadian social policies and the preservation of a distinct Canadian identity.

The contemporary setting was transformed by the events of September 11, 2001, which brought security considerations to the forefront of the policy agenda, and emphasized the strategic importance for Canada of having secure access to the US market.

## Focusing the Research Agenda

Some US priorities may not coincide with those of Canada. It is therefore important to identify key Canadian interests and objectives, and then develop and implement an appropriate action plan before events evolve to the detriment of the Canadian economy.

At the very least, policies must be designed to:

- reduce the "chilling" effect recent events have had on trade initiatives; and

- offset the negative perception that Canada may no longer be a secure gateway to US markets.

In essence, we must determine the contextual elements that may impede the economic and social benefits that derive from fluid trade flows and factor mobility. Potential obstacles to trade and investment include the following.

- Differences in regulatory frameworks (e.g., labelling, product approval, environmental standards, health and safety) limit potential trade and investment flows by forcing firms to adapt to different regulatory requirements, therefore increasing their costs.
- Security procedures add substantially to the time required to clear the border, thus introducing delays into the supply chain.
- Restrictions and constraints to labour mobility may impede trade in services, in turn reducing competition in the services sector, and giving rise to a suboptimal allocation of economic resources.
- Capacity-constrained transportation corridors add both time and costs to potential cross-border trade.
- Unilateral trade remedies, such as countervailing and anti-dumping duties, constrain existing trade flows and have a "chilling" effect on potential trade initiatives.

It should be recognized that the policy development process regarding Canada's participation in security and border matters is well under way. The federal government is addressing many of these concerns. In particular, the Smart Border Declaration (December 2001), and its accompanying 30-point action plan, as well as an

aggressive spending program on transportation infrastructure, will go a long way toward addressing security and transportation infrastructure concerns. Furthermore, the urgency surrounding security issues requires a fast-track policy development horizon, compared to the medium- to longer-term research horizon appropriate to the analysis of enhanced economic integration. Thus, the Policy Research Initiative's (PRI's) North American Linkages (NAL) Project research agenda will not examine specifically the potential policy responses to the existing security and transportation challenges.

Recommended policy initiatives for further economic integration in North America have been identified, and correspond to recommendations brought forth by, among others, the Minister for International Trade, the House of Commons Standing Committee for Foreign Affairs and International Trade, the C.D. Howe Institute, the Conference Board of Canada, and the Public Policy Forum. In addition, several US research institutes produced similar views and recommendations.

This convergence of views and recommendations is not surprising given the widespread recognition that secure economic access to the US market is of primary strategic importance for Canada. Given this convergence, and to provide evidence-based policy analysis in support of the medium-term policy development, the PRI proposes to focus its research efforts on four specific issues.

### **International Regulatory Co-operation**

The absence of a level-playing field in the area of regulations, rules, and standards, will continue to prevent Canada from reaping the full benefits of further North American economic inte-

---

*[I]t is useful to examine three possible broad paths toward greater integration as a way of focusing attention on the long-run choices with respect to integration that each nation confronts:*

- A "NAFTA-plus" arrangement, which would be limited to additional trade and investment measures that might lead to a full-fledged customs union with a common external tariff;
- "Deeper integration" would seek accords on other subjects where there are cross-border impacts, including migration, energy and water management, transportation and infrastructure, security arrangements, and foreign policy consultations; and
- A "supra-national institutions" option, which could involve modest arrangements to deal with specific issues or sectors, or be as ambitious as entailing EU-style inter-governmental executive and legislative functions.

*Hakim and Litan, The Brookings Institution, 2002.*

---

gration. The federal government has already taken some steps in this regard with the Smart Regulation strategy, which aims to promote health and sustainability, contribute to innovation and economic growth, and reduce the administrative burden on business.

However, specific and targeted research is required to address the complex issue of North American regulatory co-operation in a strategic and co-ordinated fashion. In particular, research is required to assess key regulatory differences between Canada and the United States, their potential impact on Canada–United States trade

and factor flows, and the costs and benefits of eliminating these regulatory differences.

Further research is also required to examine the effectiveness of different international regulatory co-operation models. For this purpose, it will be important to examine the experience of other international economic arrangements, principally those of the EU. Throughout the decades following the Treaty of Rome, the EU has implemented a number of models of regulatory co-operation. In the coming years, it will continue to provide learning material as up to 10 new countries

---

*We must look at how our regulatory approaches fit into the North American economic space. We made great strides in this respect in NAFTA, but NAFTA is 10 years old and we need to make further advances. Let's broaden and deepen regulatory cooperation between our countries by further cutting red tape and the regulatory hurdles to doing business with each other.*

*The Honourable Pierre Pettigrew, Minister for International Trade, October 2002.*

---



---

Recommendation 30: *When evaluating measures to ease the burden that different regulatory systems can impose on companies undertaking business in North America and to avoid the drawbacks of regulatory harmonization, the Government of Canada, in consultation with the provinces, should seriously consider entering into agreements with its NAFTA partners to implement mutual recognition schemes for existing regulations. Under such arrangements, countries would recognize each other's regulatory standards as appropriate, thereby facilitating cross-border commerce.*

*Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade, 2002.*

---

are expected to join its ranks, thus requiring an even broader range of harmonization. Examining Australia and New Zealand, as well as the relationship between the EU and non-member European countries, such as Switzerland, may also provide valuable data.

By assessing the potential for regulatory co-operation between Canada and the United States, and examining the different approaches available to Canada, this horizontal research initiative will ensure a strategic approach to the management of regulatory constraints that prevent Canada from maximizing North American trade and investment opportunities.

### ***Elimination of Rules of Origin***

At the same time as Canada is examining ways to build on existing relationships and arrangements, longer-term policy considerations include the examination of possible next steps toward North American integration. The prospects of deepening the North American economic and social space in a post-NAFTA arrangement, through movement toward a customs union and, eventually, toward a common market, or of widening its membership through the proposed Free Trade Area of the Americas, presents considerable challenges and opportunities.

---

Recommendation 31: *The Government of Canada should consider undertaking a two-track approach to North American economic integration. Identified barriers to more efficient conduct of cross-border business should be removed in an incremental manner in conjunction with Canada's NAFTA partners. While the Committee has taken no position on the merits of a North American customs union, we believe it would be useful for the Government concurrently to initiate a detailed review of the advantages and disadvantages of the concept in the North American context. The review could include an assessment of the use of the integrated North American steel industry, among others, as a prototype for a broader customs union of some kind.*

*Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade, 2002.*

---

One key policy option requiring comprehensive analysis is eliminating the cumbersome rules of origin, which still exist as a result of national differences in tariff protection against non-NAFTA countries. This adjustment could occur by way of the establishment of a full-fledged customs union, or by way of the implementation of some of the steps that would be taken in the creation of a customs union.

Rules of origin may have several detrimental impacts on trade and economic efficiency. First, compliance costs add directly to the cost structure of businesses. Second, to meet domestic content requirements, rules of origin may force domestic producers to purchase source material from less efficient suppliers. Third, the effort to minimize the cost incidence of rules of origin provides an incentive to locate in the largest market.

The administrative cost burden of a system of rules of origin has been estimated at three to five percent of the delivered cost of the goods. The efficiency costs for NAFTA countries amount to two to three percent of the gross domestic product (GDP) (Harris, 2001). By harmonizing external trade barriers between Canada and the United States (and possibly Mexico), and eliminating the NAFTA system of rules of origin, there would be a significant reduction in administrative costs and efficiency losses faced by businesses. In addition, border procedures would be greatly simplified, and public resources could be reallocated to other priorities.

Hence, it is imperative that research efforts be directed at examining the costs and benefits of deepening North American integration by eliminating

rules of origin and, potentially, creating a customs union with the United States and possibly Mexico.

This second research initiative would require, *inter alia*, a detailed assessment of the differences between Canadian and US tariff and non-tariff barriers, of the sectoral and regional impacts of harmonizing trade barriers, of the degree to which a customs union will constrain Canada's policy options (particularly trade, but also economic and social policy), and of the potential impact of a customs union on the attractiveness of Canada for foreign investment.

### **Labour Mobility**

Increased North American economic integration will require enhanced trade in services which, in turn, will necessitate enhanced labour mobility. As with regulatory co-operation and the elimination of rules of origin, freer labour mobility offers an opportunity to allocate resources more efficiently and to improve competitiveness.

Highly skilled labour is an essential component of a knowledge-based economy, and it often represents the most serious constraint to developing new products and markets. Current restrictions, either in the form of immigration or work visas, accreditation recognition, or other non-economic barriers, negatively affect labour mobility, and thereby present an impediment to growth on both sides of the border.

The research project on labour mobility is, to a large extent, the counterpart to that on the elimination of the rules of origin. While an examination of the potential benefits of the elimination of the rules of origin would be mainly concerned with merchandise

---

*We should examine ways to make further improvements in technical areas, such as the NAFTA rules of origin. We have made some progress on liberalizing the NAFTA rules of origin for a number of products, making it easier to meet the NAFTA rules and qualify for NAFTA tariff preferences. We should accelerate work on this in an effort to further reduce transaction costs and make it easier for companies to do business and benefit from our integrated economies.*

*The Honourable Pierre Pettigrew, Minister for International Trade, October 2002.*

---

trade flows, an assessment of the existing constraints affecting labour mobility would address issues related to trade in services. A review of existing standards, accreditation systems, and other norms that could benefit from harmonization is essential for the development of an approach to integration analogous to the one proposed for goods.

This research project is based largely on the joint research agenda of Industry Canada and Human Resources Development Canada. The objective of the PRI is to focus primarily on the North American dimension.

### **Trans-Border Economic Regions**

The ongoing intensification of a north-south economic axis has resulted in a greater dependence on continental rather than domestic (east-west) patterns for trade and investment, as well as greater dependence on the performance of specific economic sectors or developments south of the border. This trend may be contributing to the emergence of distinctive economic regions characterized by specific economic, fiscal, and social pressures that have the potential to complement, and conflict with, directions pursued by the federal government.

Increasingly, the existence of trans-border economic regions is a subject

of policy development debate, and needs to be substantiated. Such supranational regions, characterized by economic and sectoral specialization, and particular economic, social, and political networks, may require rethinking some current federal policies to address local dynamics, while endeavouring to retain a national perspective.

As a starting point, the project would first geographically identify these regions and determine their characteristics. Related research done on, and in, the United States would also be reviewed to assess the regional evolution of the US economy. Following the identification of these regions, the project would then evaluate the implications for federal policy.

### **Conclusion**

This multi-faceted research agenda seeks to provide evidence-based analysis to policy-makers on the policy choices that lie ahead in the context of the deepening North American economic integration, in particular between Canada and the United States. It is crucial to examine the potential additional steps that should be taken to maximize the net benefits arising from North American integration, and to assess the potential risks attached to these policy initiatives.



*[We must] seek to eliminate the border as a bottleneck in the movement of people between the two countries. With the increased importance of the service sector and the growth of the knowledge-based economy on both sides of the border, the free movement of people becomes an intrinsic component of free trade. The NAFTA eased restriction on cross-border movement for many professionals, but more needs to be done to improve overall labour mobility.*

Conference Board of Canada, "Renewing the Relationship: Canada and the United States in the 21st Century," Briefing 2003.

Research efforts, such as these, will generate the ideas that ultimately affect public attitudes and government policies in the three countries. However, the research agenda presented in this document covers only a fraction of the policy questions and issues fac-

ing the Government of Canada regarding its relationship with its key trading partners and North American integration. As ideas for reforms and new policy proposals are put forward, other such research efforts will be required.

## References

Conference Board of Canada (2003) *Renewing the Relationship: Canada and the United States in the 21st Century*, Briefing, Ottawa: The Conference Board of Canada, February.

Hakim, Peter and Robert E. Litan (Eds) (2002) *The Future of North American Integration Beyond NAFTA*, Washington: The Brookings Institution.

Harris, Richard (2001) *North American Economic Integration: Issues and Research Agenda*, Discussion Paper Number 10, Industry Canada. (Also in the report of the Standing Committee on Foreign Relations and International Trade, November 2002.)

Pettigrew, Pierre (2002) *Notes for an Address by the Honourable Pierre Pettigrew, Minister for International Trade at 8th Annual Canadian-American Business Achievement Awards and International Business Partnership Forum*, Ottawa: Department of Foreign Affairs and International Trade, October.

Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade (2002) *Partners in North America: Advancing Canada's Relations with the United States and Mexico*, Report, Ottawa: SCFAIT, December.

## Risky Business

Although free trade mostly causes major exports, Canada's border crossing laws were proposed after the recent attack of September 11, 2001, there has been little systematic examination of the vulnerability of different Canadian exports to future security-related border restrictions.

This commentary assesses the vulnerability to security-related border changes of different Canadian exports and analyzes the risk and investments that interests are used to assess the vulnerability. The report examines the expected ports, modes of transport, time of submission by U.S. producers and consumers, and the importance of complementary movements of people to different exports.

The results suggest that border disruptions threaten key sectors of the Canadian economy — sectors that may account for as much as 45 percent of Canadian exports, 300,000 jobs, and 1.7 billion of Canadian investment. If the government's current efforts for "hardening" of the borders with security measures could deprive Canada of the advantages that trade liberalization has conferred.

David Donaghy, coauthor and William A.D. Bulman, *Risky Business: U.S. Border Security and the Threat to Canadian Exports*, C.D. Howe Institute, Commentary No. 177, March 2002. This commentary is available at <http://www.cdhwe.org/poli/commentary/177.pdf>. Accessed May 11, 2003.

# New Approaches to Poverty and Exclusion: A Strategic Framework

Jean-Pierre Voyer

*There is growing understanding that exclusion is often the result of many individual, family, and social factors reinforcing each other in negative ways — suggesting the need for more co-ordinated, comprehensive approaches to finding solutions.*

The following article is an edited version of a presentation given by Jean-Pierre Voyer in Ottawa, on March 27, 2003, at a conference organized jointly by the Canadian Council on Social Development and Human Resources Development Canada. The theme of the conference was Building a Social Inclusion Research Agenda. The complete version of the speech can be found at <<http://www.ccsd.ca/events/inclusion/papers/voyer.pdf>>. Accessed May 7, 2003.

I will be presenting some ideas on the content of a strategic framework that could guide research to improve our policies to fight poverty and social exclusion. While my remarks are cast at a more general level, many of you will know that several federal government departments are collaborating under the Policy Research Initiative (PRI) umbrella on just such a policy research exercise. The project is called New Approaches to Addressing Poverty and Exclusion, and we are just getting started. It is fundamentally an internal fact-finding exercise at present, but one that could be of considerable importance to future directions in consultation and policy-making around poverty and exclusion.

Throughout the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) world, there has been much new thinking about policies that could address poverty and exclusion in a more effective manner.

- Increasingly, the problem has been formulated not only as the lack of income at a single point in time in a person's life, but rather in terms of a persistent lack of the income and other resources needed to enable people to participate in the mainstream economy and society. These newer perspectives have been greatly supported by the recent emergence of longitudinal data that are beginning to allow us to exam-

ine the dynamics of poverty and exclusion, its persistence over the course of life, and the role played by individual and household characteristics, and by employment.

- We have learned more about the effectiveness of policies that help people make the transition from unemployment into work. As well, there is now a much richer understanding of the work disincentives inherent in the structure of some transfer programs, such as Employment Insurance or social assistance. This knowledge has resulted in growing interest in "make-work-pay" policies.
- There is growing understanding that exclusion is often the result of many individual, family, and social factors reinforcing each other in negative ways — suggesting the need for more co-ordinated, comprehensive approaches to finding solutions. This understanding is reflected in more holistic interventions both at the level of the individual being assisted and in terms of a growing wish for broader frameworks of policy co-ordination.
- There is growing understanding of the extent of disadvantage, particularly its persistence. In Canada, for example, research by Human Resources Development Canada (HRDC) shows that persistent poverty is concentrated in five high at-risk groups. These are

Jean-Pierre Voyer is Executive Director of the Policy Research Initiative.



people with work-limiting disabilities, recent immigrants, single mothers, unattached older people (until they reach pension age), and Aboriginal peoples.

- New strategic approaches to measuring and tackling exclusion are being developed in Europe, with the experience of the United Kingdom being particularly interesting. In some countries, again mainly in Europe, there has been a revival of interest in the concept of a basic income for all, either on an annual basis or a lifetime basis. Quebec has recently introduced a law that explicitly addresses poverty and exclusion. This is unique in Canada and rare in the rest of the world.
- Increasingly, issues are being seen in the context of basic human rights. Social policy needs to be seen through the eyes of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, as well as from the perspective of the legislation that enables a particular policy. In areas of human rights, poverty, and exclusion, it is important that we reduce a perceived disconnect between Canada's voice in formulating international conventions and our internal policy development.

The implications of these new directions for practical policy-making are still far from clear, especially when they would be superimposed on an existing policy framework that, on balance, works reasonably well. A new way of looking at a problem does not necessarily mean existing policies need to be changed. The empirical findings from the newly emerging longitudinal data are often still quite tentative. No

consensus has yet emerged on the operational meaning of concepts, such as social exclusion. What we need above all is good research that will allow us to assess the potential of these newer directions for policy-making in Canada.

### **A Strategic Framework Is a Precondition for Good Policy Research**

Coherent policy research needs to be based on an integrated intellectual framework. By a strategic framework, I refer to a document, or a series of documents, that will allow all parties in the system — researchers, policy designers, politicians, and people who represent the poor and excluded — to communicate with each other about future directions and to better harmonize their activities, where that makes sense. It would include a common terminology, lessons learned about policy designs and program effectiveness, general principles related to the scope and goals of future policies, and so on.

I examine five features of such a strategic framework, beginning with terminology.

### **Agreeing on the Terminology**

The first task of a practical framework would be to provide a language that allows us to communicate with each other about what we are trying to achieve. If we are ambiguous in our description of where we want to go, we are unlikely to get there.

Policy development in this area has been plagued by too many concepts and too few words to go around. We have often been guilty of appropriat-

ing old words to new meanings when the old definition is still very much in active use. Take poverty as an example.

For most people, poverty has something to do with low incomes. The *Gage Canadian Dictionary* defines poverty as "the condition of not having enough income to maintain a standard of living regarded as normal in a community." And that is also the concept behind our various policy-driven statistical measures of poverty such as Low Income Measures (LIMs) and Low Income Cut-Offs (LICOs). However, others use a much broader definition. The recent Quebec legislation defines poverty in terms of "deprivation of resources, means, choices and power to acquire and maintain economic self-sufficiency and favour active integration and participation in Quebec society." This definition mirrors that in United Nations conventions and in recent thinking that takes a more multi-dimensional approach to poverty. This definition goes well beyond low incomes and encompasses what many people mean by social exclusion.

There is no right or wrong here. There are excellent grounds for using concepts in different contexts with different meanings, especially as we are all trying to escape the bonds of old ways of thinking in our search for better solutions. However, the result can be much confusion when policy experts use language in ways that are quite different from that used by the public.

Finding a common terminology will, I expect, result in the use of cumbersome adjectives and phrases such as "poverty based on relative income position," or "multi-dimensional

poverty,” or “exclusion based on lack of resources,” or “exclusion based on lack of participation.” At this stage, however, consistency might be a better goal than elegance.

Surrounding each of the different concepts of poverty and exclusion are related concepts whose meaning needs to be pinned down in a consistent way. Equity, equality, cohesion, inclu-

works best in a world focused primarily on human capital investment? Should we be moving in the direction of individual learning and educational accounts that would empower individuals to take greater responsibility for developing their own human capital? Or do we concentrate on developing learning infrastructure from early childhood development facilities to adult learning institutions? The

a point in time, then the policy envelope consists of the traditional tax-transfer system: pensions, employment insurance, refundable tax credits, social assistance and the like. The decision-making bodies — and those who will be consulted and implicated in the decision-making process — will, to a considerable extent, be owned by people whose main preoccupation is with matters related to equity, exclusion, and low incomes.

*Our present instruments are very crude for understanding the heterogeneity of the lives of people facing poverty and exclusion.*

sion, universality, targeting, and dignity are examples. There is a similar need for a common terminology to describe policy instruments and measures. For example, the phrase “social investment” is useful when examining human resource development policies, whose purpose is to make a specific difference to people’s subsequent lives. Unfortunately, its meaning is greatly diluted when it is applied — as is so often the case today — as a synonym for social expenditure.

Sorting out the language is a tedious business, but it must be done if we are to make significant progress. I am not saying we need to stop all policy research until we agree on the language. We would wait forever I expect. However, it is a fundamentally important step, which should be undertaken earlier rather than later.

## Rethinking Our Goals and Vision of a Better Future

A strategic framework would review the principles underlying the setting of medium- and long-term objectives. For example, what type of “safety net”

answers will reflect both practical “what works” considerations as well as more fundamental factors relating to the social contract: What is the responsibility of individuals and what belongs to the state? A strategic framework cannot answer such questions, but it can provide a language and a set of principles that should help us find answers.

## The Size of the Policy Envelope

A strategic framework would describe principles that govern the scope of the policies that should be included: What is on the table and what is not? As we broaden our policy objectives, we increase the number of tools that must be taken into account and the number of players that need to be involved. This may seem self-evident, but we often fail to pay enough attention to the link between the levels at which policy objectives are cast and the scope of the policy-making process.

- If we limit ourselves to policies addressed to poverty, and if by poverty we mean low incomes at

- If we enlarge the concept of poverty to recognize a range of factors that exclude people from, say, the labour market, then we encompass not only the tax-transfer system but also a range of social and employment services. This is the policy scope that seems to be implicit in much current policy thinking, with its emphasis on poverty dynamics, on the multiple determinants of low incomes and joblessness, and on more holistic support in welfare-to-work or unemployment-to-work transitions. That is, the focus is still very much on the most disadvantaged people — and the policy constituency is quite similar to the income-at-a-point-in-time constituency, but with greater emphasis on prevention.
- If we take an even broader scope that encompasses the range of factors that prevent people from playing a full role in society, then the policy envelope widens to encompass the education, health care, and criminal justice systems. These systems provide the skills that will prevent exclusion from the labour market, or ease the health and



safety problems that could exclude us from a full life in society. The policy process associated with this envelope is, for the most part, owned by those whose main pre-occupation is with the education, skills, safety, and health of the whole population, not only the disadvantaged community. The associated research agenda would be quite different from the narrower poverty agenda, and quite different people would be involved in formulating that agenda.

- If we take the broadest view of social inclusion or cohesion, we would want to rethink our whole set of socio-economic and cultural goals, including changing the culture of workplaces and communities to make them more inclusive and respectful of diversity. Here, the envelope extends to the practices of employers and unions, of communities and civil society, and to the, often limited, government policies that affect those practices.

We therefore face a delicate balancing act in our policies directed to poverty and exclusion. We must aim high so we are addressing the real issues, but not so high that implementation becomes impossible.

## Pressures on Policies and on Needed Policy Responses

A strategic framework would identify trends in poverty and exclusion and, especially, would help anticipate future needs. The HRDC analysis I referred to earlier points to a growing concentration in poverty of five at-risk groups, which provides a powerful signal of future pressures on policy — as do

trends associated with homelessness, the working poor, and child poverty.

We define poverty and exclusion relatively, in relation to the mainstream. The characteristics of those in this “mainstream” are likely to change rapidly and so, in consequence, will the characteristics of those excluded from that mainstream. For example, let us suppose a future norm where most families have two people employed,

*The real effects of policy are as much driven by the mix of policy instruments as the design of any particular policy.*

often in the knowledge and service industries. They have increasing flexibility to make work-life balance choices within the family, including choices with respect to child and elder care, time for lifelong learning and the timing of retirement. In such a world, people with low skills and unstable household living arrangements could fall even further behind.

A strategic framework would help identify policy development needs in response to these changed demands, including priorities for new experimentation. Earnings supplementation (along the lines of earned income tax credits in the United States and the United Kingdom, and make-work-pay experiments such as those carried out in Canada) and lifetime accounts are obvious examples of possible policy instruments that would almost certainly be highlighted in any strategic plan.

Take individual lifetime accounts, such as Registered Retirement Savings Plans (RRSPs) or individual educational

or learning accounts, as an example. Under which circumstances are they likely to be appropriate? Too often, today's debate is driven by ideological concerns. Yet in reality, lifetime accounts do not respect ideology. They can be used to privatize pensions, or health care financing, or even employment insurance. Or they can be used in a collectivist manner to, for example, provide all citizens with endowments at birth or at gradu-

ation. Indeed, they can be simply a variant on schemes that would provide a basic income for all. In the pension area, Sweden has introduced an RRSP-like account on a mandatory basis within its public pay-as-you-go pension system.

The real effects of policy are as much driven by the mix of policy instruments as by the design of any particular policy. Today, the determination of the balance between tax and transfer instruments, between income support and services, between services and information, between universal and targeted programs, is largely the result of ad hoc, often budgetary, processes. A strategic framework would not, and should not, replace the practical reconciliation of diverse interests that are implicit in these ad hoc processes. However, it might be able to add some transparency to the process, and encourage more informed debate on the consequences of changing the weighting of various programs.

## Measurement Tools and Policy Research Priorities

Finally, a strategic framework would also set out criteria for developing the statistics and research that would support policies cast at different levels of objectives.

One dimension would address the needed statistics, research tools, and priorities for analysis. It is important to understand how far we are from what is really needed. Our present instruments are very crude for understanding the heterogeneity of the lives of people facing poverty and exclusion. The kind of data referred to in Geoff Rowe's article in this issue of *Horizons* gives a glimpse of the kind of data that is really needed, but he is talking about the whole population. The demands on research are multiplied when we look at vulnerable populations.

However, it is also important to stress how far we have come. Recent technology has greatly increased our capacity to do effective research in this area and to collect good empirical evidence. More data has been collected for small population groups, such as Aboriginal peoples. Longitudinal data is becoming more available, as witnessed by the HRDC work on the five at-risk groups. There is much room for optimism if we get our intellectual frameworks right, and if we can line up institutional responsibilities for funding and conducting that research and data collection. A strategic framework can help in doing this.

Another dimension should be establishing priorities for experimentation, on a larger scale and for newer, and much less expensive, laboratory experiments in the social area. The Canadian Self-Sufficiency Project, which successfully experimented with earnings supplementation for single mothers, is well known worldwide. Why are we not applying it universally? Should we be experimenting with its application in the Aboriginal community and for people with work-related disabilities? A strategic framework could set out some general guidelines describing the conditions under which such initiatives are likely to be successful and would help identify the needed next steps in experimentation.

I conclude by underscoring the likely frustrations and futility of attempting to undertake big thinking on a statistical, research, and accountability agenda independent of a fleshed out version of the other elements of the strategic framework. Questions of which population groups are to be targeted — and with which objectives and which policy instruments — matter a great deal. Without agreement here, there will be much spinning of wheels. However, with goodwill among many partners working within an agreed framework, much can be accomplished.

## Water Counts

At the beginning of the 21st century, the Earth, with its diverse and abundant life forms, including over six billion humans, is facing a serious water crisis. This crisis is one of water governance, essentially caused by the ways in which we mismanage water.

In truth, essential attitude and behaviour problems lie at the heart of the crisis. We know most of what the problems are, and a good deal about where they are. We have adequate knowledge and expertise to deal with them. We are very much aware of excellent concepts, such as equity and sustainability, reflected in the leadership of civil and a world population that is not fully aware of the scale of the problem, meant we fail to take necessary corrective action.

The World Water Development Report is a major initiative of the United Nations World Water Assessment Programme. It lays the foundation for regular system-wide monitoring and reporting by the UN, together with development of standardized methodologies and data. The Report is organized into six main sections: a background, an evaluation of the world's water resources, an examination of the needs for, uses of, and demands on water, a scrutiny of water management, seven representative case studies highlighting different water scenarios, and conclusions and annexes.

For information on acquiring the World Water Development Report, see <<http://www.unesco.org/water/wwap/wwdr/>>. Accessed May 8, 2003.



# Canada- United States Environmental Performance: Exploring Opportunities for Convergence

**Victoria Rowbotham,  
Environment Canada,  
and John Moffet,  
Stratos Inc.**

*The concept of convergence with American levels of industrial performance may allow Canada to take advantage of the economic linkages to the American economy while preserving a uniquely Canadian approach in the design of how we get there.*

Victoria Rowbotham is Senior Advisor, Foundation Analysis, Air Pollution Prevention, at Environment Canada. John Moffett is a consultant for Stratos Inc., working in the fields of sustainability strategies and environmental law and policy.

Over the past few years, there has been a marked increase in the level of Canada-United States economic integration, particularly within Canada's major industrial sectors. This increase has been driven by the rules under the North American Free Trade Agreement (NAFTA) and the broader trend toward economic globalization. It has been reinforced by heightened border security concerns since the September 11, 2001 terrorist attacks, which have led to higher levels of security co-operation between Canada and the United States. The trend toward economic integration gives rise to challenges and opportunities with respect to meeting Canada's environmental objectives. A major question for policy-makers is how we can reap the economic benefits of this integrated marketplace while preserving Canadian sovereignty over setting and meeting social and environmental goals.

In the autumn of 2002, Environment Canada launched a project to develop an analytical framework that could be used to explore the merits of convergence with American levels of environmental performance on a case-by-case basis. This framework is intended to provide a collaborative tool for governments, industry and other stakeholders to explore the merits of convergence in cases where it appears American environmental performance is better and where matching this higher level of performance could have strategic business benefits for Canada. The concept of convergence with American levels of industrial performance — as opposed to importing American requirements — may allow Canada to take advantage of the economic linkages to the Ameri-

can economy while preserving a uniquely Canadian approach in the design of how we get there.

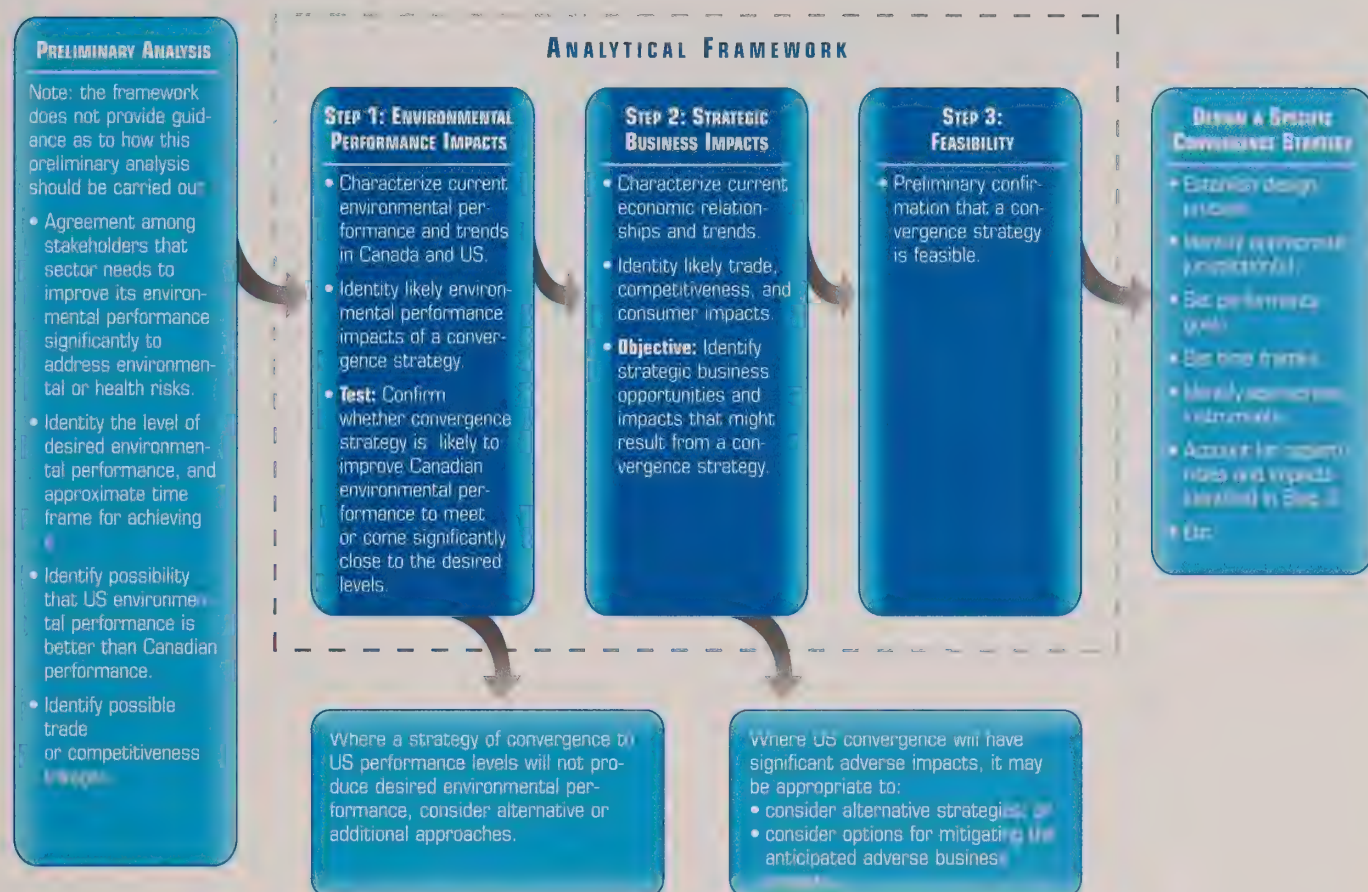
A main purpose of the framework is to avoid the protracted debates and unnecessary controversies that often characterize the development of sector-level plans to address environmental issues. It is not designed to assess or promote the concept of convergence in general. It is intended to be applied in a collaborative manner on a case-by-case basis in circumstances where a decision has been made that the environmental performance of a particular sector, product, or process should be improved. Where the environmental performance of corresponding American businesses, products, or processes is higher, a strategy of upward convergence is one possible approach to achieve this objective. The framework will enable affected governments, industry, environmental groups and other stakeholders to explore the merits of a convergence strategy in the particular situation.

The framework is neutral with respect to jurisdiction and instrument. If application of the framework to a particular case suggests convergence may provide an opportunity to attain desired environmental objectives in a manner that creates strategic business opportunities for Canadians, then a more formal process could be established to design a detailed strategy and select instruments. The nature of the case would determine which jurisdictions and stakeholders should be involved.

The framework was developed under the auspices of the federal government's Policy Research Initiative (PRI). In addition to encouraging longer-

**FIGURE 1:**

## Schematic of the Framework



term policy research, the PRI provides a federal research space where departments can stand back from the fray of policy and program development, and explore new ways of doing things. Environment Canada established a federal project team and an external advisory group to guide the development of the framework. The federal project team brought together colleagues from Environment Canada, Natural Resources Canada, Industry Canada, the Department of Foreign Affairs and International Trade, Transport Canada, Health Canada, and the Privy Council Office. The external advisory group included selected individuals from the environmental and

business communities who brought varied and valuable perspectives on convergence to the table.

### What Is the Convergence Framework?

The framework is one in a sequence of steps that could be taken by governments and stakeholders to develop a convergence strategy. It provides a relatively simple analytical tool based on core questions and key factors relevant to examining the merits of convergence as a strategy for improving environmental performance in two areas: facilities in major industrial sectors and single products.

Figure 1 illustrates how the framework fits between a preliminary analysis and the subsequent, detailed design of a specific strategy.

### Preliminary Analysis

Before applying the framework, it is important for governments and other stakeholders to undertake a preliminary analysis to satisfy themselves on the following.

- There is a shared recognition by government, industry, and other stakeholders that the sector in question should make a significant environmental improvement on one or



more clearly defined environmental issues to address an environmental or human health risk.

- Government has established clear expectations as to the level of the desired environmental performance improvement and the approximate time frame within which it should occur.
- There is some evidence that the environmental performance of the US sector is better than Canadian performance.
- There is some evidence that there may be strategic benefits to Canadian business associated with a convergence strategy.

The framework does not provide guidance as to how this preliminary analysis should be conducted. Governments rely on various processes and tools to determine a need to address an environmental or human health risk and to identify appropriate environmental targets or expectations for improvement by a particular industrial sector. These processes and tools rely on sound science and public input to identify and characterize risks to human health and the environment, and they provide the starting point for an exploration of various options to meet environmental and health objectives. Convergence with American levels of performance is one option that could be pursued if it appears American environmental performance is an improvement over the Canadian, the Canadian industry is committed to improving its performance, and it sees the potential for strategic business benefits in convergence as a way to get there. The framework provides a tool for governments and stakeholders to work together to explore the merits of the convergence option.

### Three-Step Convergence Analytical Framework

The framework itself has three main steps. Step 1 seeks to confirm that a convergence strategy is likely to improve Canadian environmental performance to the desired levels established in the preliminary analysis (typically, the level of performance improvement expectations). This step starts with a characterization of the current baseline situation — describing current American and Canadian

*A critical step will be the design of a clear and effective process that brings the appropriate jurisdictions, industry representatives, and other stakeholders to the table.*

performance levels, accounting for regional variations, major differences across facilities within a sector, and likely future changes. It then assesses the likely changes in Canadian environmental performance from a strategy of matching American performance levels. The main question to be addressed in Step 1 is whether a convergence strategy is likely to improve Canadian environmental performance to the desired levels or significantly close to the desired levels.

Assuming that Step 1 confirms the environmental soundness of a convergence strategy, Step 2 then elucidates the potential competitiveness and trade impacts of such a strategy. Step 2 also starts with a characterization of the current baseline. This characterization provides the information needed to assess various possible effects on business. Such effects might include certainty and other regulatory benefits resulting from crafting a Canadian approach for achieving the American level of performance. Other effects might occur

in the areas of productivity, innovation, diffusion of new techniques and technologies, access to capital, as well as effects on reputation, trade and market access, and on consumers.

The key objective of Step 2 is to identify the possible strategic business opportunities and impacts that might result from a convergence strategy. When Step 2 reveals positive or neutral effects on business, the analysis will be straightforward and can move to the next step. When Step 2 indi-

cates convergence could have a significant adverse effect, it may be appropriate to step outside the framework and assess alternative strategies for achieving the environmental performance objective, and then compare them to the convergence option. Alternatively, there may be ways to mitigate such negative effects on business in the later stage of designing a specific convergence strategy.

Step 3 involves a basic assessment of the feasibility of a convergence strategy. The objective is to undertake a “reality check” to ensure there are no serious legal, administrative, and political impediments to moving ahead with the design of a specific convergence strategy.

### Designing a Specific Convergence Strategy

Finally, as Figure 1 illustrates, if the framework suggests there is a good rationale for a convergence strategy, then governments and stakeholders will move into a more formal design

and implementation stage. The application of the framework will have identified the merits of convergence and provided a starting point for identifying elements of a specific convergence strategy (e.g., target performance levels, time period over which convergence should occur, key areas of flexibility for business, etc.).

A critical step will be the design of a clear and effective process that brings the appropriate jurisdictions, industry representatives, and other stakeholders to the table. The nature of this process, and the jurisdiction in which it is situated, will depend on the specific issue and case at hand. The objective is determining the "how" of matching American performance levels, including the identification of both specific instruments and the parties that would use them. The process of identification would give consideration to the full range of instruments that could be used to lever performance improvements in Canada.

### Next Steps

Environment Canada is exploring opportunities for case studies using the convergence analytical framework. Discussions are underway with provincial and territorial governments, major industrial associations, and other stakeholders to identify promising case studies. Based on discussions so far, we are confident framework tools will help identify opportunities where convergence with US performance makes sense as a way to achieve our own environmental objectives. We hope that where application of the framework reveals environmental and business benefits, this will trigger initiatives and processes to develop and design convergence strategies.

## August 19–20, 2003

### Social Inclusion, Social Capital, and the New Policy Process

2003 Queen's International Institute on Social Policy (QIISP)  
(Kingston, Ontario)

The QIISP sponsors an annual summer institute that brings together senior officials and policy-makers to review recent research findings and discuss major directions in social policy. Organized by the Queen's University School of Policy Studies, in partnership with the Policy Research Initiative, and Human Resources Development Canada, the primary objective of the QIISP is knowledge transfer. This year's program includes sessions on social inclusion and policy choices, social capital and social programs in practice, and the changing social policy process.

## September 15–19, 2003

### Gaining from Migration: A Global Perspective on Opportunities for Economic and Social Prosperity

8th International Metropolis Conference  
(Vienna, Austria)

This conference will focus on the opportunities created by a responsible and broadly welcoming approach to immigration for both receiving and sending societies. For more information, see <[www.international.metropolis.net](http://www.international.metropolis.net)>. Accessed June 12, 2003.

## November 24–25, 2003

### The Opportunity and Challenge of Diversity: A Role for Social Capital?

(Montréal, Quebec)

This international conference brings together a number of different perspectives and disciplines in the analysis of the potential contribution of social capital with regard to managing diversity and facilitating immigrant integration. Organized by the Policy Research Initiative, in partnership with the Organization for Economic Co-operation and Development, and several federal departments, it is a gathering of policy-makers and leading experts who work in the areas of immigration and ethno-cultural diversity.



# Strengthening Linkages between International Environment and Trade Regimes: Some Current Literature and Lessons Learned

Michael Moore,  
Environment Canada

This article is a summary of a paper presented at the Environment and Trade Symposium held in Ottawa on February 20, 2003. The symposium was co-sponsored by the Policy Research Initiative and Environment Canada.

Although international trade and environment regimes are fundamentally interrelated, they remain distinct bodies of international law and governance. While many would agree it is preferable for these two regimes to interact constructively, there are divergent positions in the literature.

This article presents, in summary form, a review of some current literature that discusses international linkages between environment and trade regimes.<sup>1</sup> The point of departure for this review is the Policy Research Initiative publication, *Governing the Environment: Persistent Challenges, Uncertain Innovations*, edited by Edward Parson. He pointed out the "need for substantially increased institutional capacity to protect the environment at the international level, to counterbalance the present predominance of principles of free trade and investment" and the "need to construct networks to negotiate shared responsibilities, in order to reconcile inevitable areas of overlapping capacity and authority between levels of government, and between various state and non-state actors."<sup>2</sup>

Current literature provides us with three different perspectives on the issue of linkages between the environment and trade regimes: the economics, socio-legal, and public policy perspectives.

The *economics perspective* outlines the debate between advocates who argue for the strict separation of environment and trade policies, and those

who argue that strategic linkages between environment and trade policies can result in efficiency gains. The argument for separation is based on appropriate governance, namely that the number of policy instruments should be closely matched to the number of policy targets (Bhagwati, 2000). Thus, there is a clear distinction between environment and trade linkages that are necessary (e.g., the *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*) and those that are not. In the latter case, it is argued, there are better ways of achieving environmental goals than tying them to the trade agenda.

In the real world, governments engage in strategic behaviour aimed at maximizing policy effectiveness. Drawing on the trade negotiations literature, Copeland has developed a simple economic model to illustrate how standard economic theory yields straightforward arguments to explain how efficiency gains can be derived from a co-ordinated approach to environment and trade linkages (Copeland, 2000). He uses the model to investigate the interaction between environment and trade policy, and concludes that if governments implement efficient first-best policies, and if they do not act strategically with one another, then the case for separating environment and trade has considerable merit. But, if either the assumption of efficient policy choice or the assumption of non-strategic behaviour is dropped, then the case for separating them is considerably weakened.

Michael Moore is Director, Programs, in the Policy Research Directorate of Environment Canada.

Reviewing the literature, it appears even those who support regime separation agree that some environment-trade linkages are necessary, and even unavoidable. As such, a co-ordinated approach to environment and trade policies is likely, in some circumstances, to improve overall social welfare.

The *socio-legal perspective* argues there are valid claims for linking the environment and trade agendas. It concludes that we need to focus on closing the gap between states (and their domestic constituents) on fundamental social values and priorities to make progress on environment-trade debates and linkages (Shaffer, 2001). More creative and looser modalities for linkages are needed so conflicting concerns can be more easily accommodated.

To strengthen the linkages between environment and trade, other bases of legitimacy are needed that go beyond the traditional state consent approach (such as outcomes and procedures-based legitimacy), because state consent is weakening as a foundation for international environmental law (Bodansky, 1999). The next generation of environmental problems will require more expeditious and flexible lawmaking approaches that do not depend entirely on consensus among states. In addition, to the extent that international environmental law is beginning to have significant implications independent of government action, state consent may add little in the way of any legitimating effect.

The *public policy perspective* looks at environment-trade linkages as an issue of jurisdiction, particularly one of horizontal allocation of authority

among states. States allocate authority among themselves to maximize the achievement of their individual domestic interests. For example, environmental agreements can create welfare gains by transferring regulatory jurisdiction to an umbrella international organization, resulting in economies of scale (Trachtman, 2002).

Institutional approaches to regime linkages emphasize capacity building instead of authority. On one side is the suggestion that, in weighing the costs and benefits of various governance structures, central structures might be seen to generate an increase in policy coherence and institutional economies of scale. The counter-argument is that the current use of multilateral environmental agreements (MEAs) provides flexibility and capacity for specialization. Thus, a more streamlined version of the current system, which clusters certain MEAs by function, issue, region, or organizational body, may be preferable (UNU, 2002). These looser modalities may more easily support the resolution of conflicting concerns.

Another observation from the public policy perspective is that the institutional linkages of international trade and environment regimes are an outward manifestation of societal values expressed both in the marketplace and through non-market mechanisms. The literature indicates there is a need to better integrate these values. As well, efforts to strengthen international linkages between environment and trade institutions should be based, in part, on leveraging the advantages of the autonomous institutional arrangements of MEAs as an innovative feature of the international environment regime (Churchill and Ulfstein, 2000).

## Lessons Learned

The literature provides a number of key messages about strengthening international linkages between environment and trade regimes.

### 1 Legitimacy

Implementation of stronger linkages between regimes may constrain the authority of individual governments. It is necessary to ensure that linkages are accorded appropriate levels of legitimacy which, in turn, calls for greater engagement with civil society and other non-governmental actors in the development of the linkages.

### 2 Communities of Interests

Finding the shared values and flexibility necessary for the development of an acceptable vision for governance in this area is a key component of successful formation of regime linkages.

### 3 Competence

Discussions in the literature of which institution or regime is best suited to deal with an environment or trade issue often focus on competence rather than mandate. For example, the World Trade Organization's competence to deal with a particular issue might be weighed against the potential for an MEA to address the same issue. A good understanding of the competence of institutions is required to do a proper assessment of linkage claims.

### 4 Allocation of Jurisdiction

There are imbalances in the international institutional system, particularly regarding adjudicative and legislative capacities. These imbalances create the opportunity and the need for more coherent approaches to linkages in the environment and trade fields. The design of appropriate



linkage mechanisms, permits the most efficient allocation of jurisdictions between international organizations.

### 5 Linkage Structures

There are many types of linkage structures. Three models with particular relevance to the environment and trade fields are interpretive linkages, incorporative linkages, and negotiating linkages (Leebron, 2002). *Interpretive linkages* are managed through the legal interpretive provisions of international agreements or institutions used to link issues. *Incorporative linkages* integrate the issues into a single regime that governs all of them. With negotiating linkages, the parties involved in negotiations insist on a satisfactory resolution of all the issues before agreeing to any one of them. Thus, the choice of linkage structure defines the various means by which environment and trade issues and institutions can be joined together.

### 6 Transaction Costs

A key consideration in moving to new forms of enhanced institutional linkages is weighing the costs and benefits of the various options. Much of the analysis to date in the environment and trade policy domains has been limited to assessing comparative benefits. Transaction costs, both political and pecuniary, should have a bearing on deciding what new measures and approaches to linkages will be pursued in the future.

### 7 Subsidiarity

In this context, subsidiarity means tasks are best performed at the most local level of jurisdiction that is

practicable. Autonomous institutional arrangements related to MEAs have been deliberately established in lieu of formal intergovernmental organizations to meet the need for institutional economy. MEAs have evolved into an efficient form of international environmental governance. Their informal, flexible and decentralized nature makes them very amenable to linkage mechanisms.

### 8 Strategic Behaviour

Every regime linkage creates potential strategic problems, even if the reason for the linkage is non-strategic. An important message for environment and trade negotiators is that the creation of new linkages encourages strategic behaviour.

### 9 Consequences

A principal issue for environment and trade regime linkages is the effects one regime's norms have on the realization of the goals of the other. A practical application of this message for environment and trade negotiators is to think positively of ways to develop potential co-benefits from linkage scenarios.

### 10 Policy Targeting

The policy targeting literature tells us the environment and trade policy agendas should move ahead at their own pace, and one should not hold back the other. For example, reliance on trade measures should not be used as an excuse to delay the development of new environmental policy instruments to address environmental problems.

## Notes

- 1 The paper presented at the Environment and Trade Symposium held in Ottawa February 20, 2003, focused on the following eight articles, selected from a longer list of references, because of their particular relevance to the subject of linkages between environment and trade regimes.  
  
Bhagwati, Jagdish (2000) "On Thinking Clearly about the Linkage between Trade and the Environment," *Environment and Development Economics*, 5(4) (October): 485-496.  
  
Bodansky, Daniel (1999) "The Legitimacy of International Governance: A Coming Challenge for International Environmental Law," *American Journal of International Law*, 93(3) (July): 596-624.  
  
Churchill, Robin and Geir Ulfstein (2000) "Autonomous Institutional Arrangements in Multilateral Environmental Agreements: A Little Noticed Phenomenon in International Law," *American Journal of International Law*, 94(4) (October): 623-659.  
  
Copeland, Brian (2000) "Trade and Environment: Policy Linkages," *Environment and Development Economics*, 5(4) (October): 405-432.  
  
Leebron, David (2002) "Linkages," *American Journal of International Law*, 96(1) (January): 5-27.  
  
Shaffer, Gregory (2001) "The World Trade Organization under Challenge: Democracy and the Law and Politics of the WTO's Treatment of Trade and Environment Matters," *Harvard Environmental Law Review*, 25(1): 1-94.  
  
Trachtman, Joel (2002) "Institutional Linkage: Transcending Trade and . . .," *American Journal of International Law*, 96(1) (January): 77-93.  
  
UNU (United Nations University) (2002) *International Environmental Governance*, UNU report prepared by Shona Dodds et al., Tokyo: United Nations University.
- 2 Parson, Edward Anthony (Ed.) (2001) *Governing the Environment: Persistent Challenges, Uncertain Innovations*, Toronto: University of Toronto Press, p. 375.

# Legislative Approaches to Addressing Poverty and Social Exclusion: Quebec, Belgium, and France Innovate

**Pearl Eliadis and  
Benoît Leduc,  
Policy Research Initiative**

*The use of legislation as a tool of public action sends a strong signal about addressing poverty and social exclusion as multi-dimensional phenomena that require a coherent policy response.*

Pearl Eliadis, Senior Research Director at the Policy Research Initiative, is the project lead for the PRI's Sustainable Development Project. Analyst Benoît Leduc is with the PRI.

The Policy Research Initiative's project, *New Approaches for Addressing Poverty and Exclusion*, contains a research component on legal policy perspectives, examining international law, human rights, and comparative law. This article focuses on legislative developments in Belgium and France with respect to social exclusion and integration in the context of recent developments in Quebec.

**O**n December 13, 2002, Quebec adopted (but has not yet declared in force) *An act to combat poverty and social exclusion* (Bill 112). Bill 112 is the first legislation of its kind in Canada. As a legislative instrument in a comprehensive scheme to address both poverty and social exclusion, Bill 112 provides for income support strategies for persons living in poverty (whether unemployed or working poor), and access to education, employment, health, social services, and housing. It establishes a fund to support initiatives to fight poverty, an observatory on poverty and social exclusion, and an advisory committee on the prevention of poverty and social exclusion.

The Bill was introduced as a result of lobbying efforts by anti-poverty groups and other parts of civil society and the social sector. It has been met by qualified approval, albeit with some skepticism about its affordability and its future.

While an integrated legislative approach to social exclusion and poverty may be innovative in Canada, it is not a global first. Two European countries, France and Belgium, have introduced legislation to combat poverty and social exclusion, and are of particular interest in the context of Bill 112. This article looks at the recent experiences in these two countries, and key features of their legal policy environments, with concluding observations.

## Concepts and Definitions

Bill 112 defines poverty as:

2. [Definition]: ...the condition of a human being who, is deprived of the resources, means, choices and power necessary to acquire and maintain economic self-sufficiency and favour active inclusion in Québec society.

During third reading, the words "in a lasting manner" were struck from the definition, thereby removing the requirement that a person had to be in a condition of persistent poverty. This change was brought about by representations from the Quebec Human and Youth Rights Commission. The Commission was concerned that a definition based on persistent poverty might deprive persons who are in a state of temporary poverty from needed supports.

The focus on exclusion emerged from multi-dimensional approaches to fighting poverty that developed in Europe in the 1970s (particularly in France where the term "social exclusion" was first coined in 1974). It also has roots in the increasingly important focus on the institutional sources of poverty (the protection of basic social and economic rights), and the way in which exclusion from social and political activities can be related to a *process* of economic deprivation, in the work of Amartya Sen in particular.<sup>1</sup> Bill 112 is set in this intellectual tradition.



## Belgium

The decentralized constitutional structure of Belgium is of interest given several similarities with Canada, including a federal system with shared constitutional powers that creates challenges for the development and

and social development.<sup>2</sup> Placing these rights in a constitutional structure provided significant leverage and authority for subsequent agreements and, ultimately, a legislated approach to bring the various pieces together.

In 1998, the three levels of govern-

language from a negative right (the right not to be excluded) to a positive formulation (the right to be integrated) is significant.<sup>4</sup>

## France

France's unitary state does not have the jurisdictional complexities that necessitated constitutional change in Belgium to provide rights regarding social exclusion. The national government has primary responsibility for issues related to social exclusion, with 18 government departments sharing policy and implementation functions.

Government departments, civil society, and social agencies co-operate to set objectives through the Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté, which is under the prime minister's authority, and brings together elected officials and non-governmental representatives. Fore-shadowing Quebec's Bill 112, the French government established a national observatory on poverty and social exclusion.

The legislative framework in France is set out by the *Loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions*. It guarantees fundamental rights with respect to employment, housing, health, justice, education, culture, the family, and childhood. The French legislation consolidates various pre-existing measures to reintegrate the unemployed into the workforce through contractual vehicles and the subsidization of salaries — measures that were put in place in the late 1980s. Along with a companion action plan (2001), the legislation consolidates these pre-existing programs, along with other initiatives, to subsidize payment of utilities, training,

*Bill 112 is explicitly linked to basic human rights. Poverty and social exclusion are addressed in tandem, and poverty is defined in broad terms, with a focus on causes and consequences.*

implementation of integrated social programs. The federal government's jurisdiction in Belgium is limited to matters, such as foreign policy, defence, and the justice system. Local and regional authorities are responsible for culture, education, health, employment, public works, the environment, and interregional commercial matters.

Beginning in 1974, the Belgian government had a legislated minimum income scheme, referred to as "Minimex." A more integrated approach to poverty and social exclusion required greater policy coherence than offered by income-at-point-in-time approaches. Efforts were made to acquire this policy coherence through intergovernmental agreements, but the constitutional complexity of the Belgian structure limited its success.

In 1993, the Belgian Constitution was amended expressly to incorporate social, economic, and cultural rights. Article 23 of the Constitution now provides for rights in relation to employment, social security, legal aid, medical insurance, housing, a healthy environment, and the right to cultural

ment signed the *Accord de coopération relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté*, which set out basic principles of intergovernmental coordination along lines of constitutional competence. Various other agreements, plans, and strategies have been established since then, a key feature being shared target setting by government, poverty associations, community groups, social agencies, and medical insurance groups.

Following the European Summit in Nice (2000), member states adopted a common policy to address social exclusion and articulate shared principles, including the principle of maximizing the participation and quality of life of all persons, and ensuring that social inclusion is integrated into social and economic policies.<sup>3</sup>

In July 2002, the Belgian government completed this policy process by enacting the *Law on the Right to Social Integration*, which repealed the 1974 legislation, and replaced it with a legal structure to support the integration of policy approaches to poverty and social integration. The 2002 law focuses on income, job planning and training, and housing. The change in

and housing initiatives for young persons between 16 and 25 years of age. It also includes measures for homeless persons with respect to housing, legal, voting, and health rights.

As in Belgium, the involvement of “social partners” in France is fundamental to the legislative scheme, and is implemented through, among other bodies, departmental councils and not-for-profit organizations. In particular, the French program relies heavily on the social sector. Job-seeking services and housing are offered through community services, as well as various supports for homeless persons.

## Multi-Dimensional Approaches to Poverty and Social Exclusion: Key Features

The Belgian and French experiences share several features that are relevant to Bill 112: an integrated approach to poverty and exclusion, and shared responsibility.

### *Integrated Approach to Poverty and Exclusion*

The European models adopt a multi-dimensional approach to poverty and social exclusion. Such an approach not only targets persons living in poverty (through income-at-a-point-in-time schemes), but also persons at risk who are identified using social exclusion indicators.

Income support schemes are thus supplemented with services for housing, integration into the workforce, settlement programs, and special supports for the homeless. In France and Belgium, these elements are integrated in a single legislative structure and supported by national plans.

Bill 112 adopts a similar model, and is explicitly linked to basic human rights. Poverty and social exclusion are addressed in tandem, and poverty is defined in broad terms, with a focus on causes and consequences. A significant difference between the two approaches, however, lies in the level of detail. While the French and Belgian legislation set out a detailed regulatory approach, Bill 112 is limited to broad principles.

### *Shared Responsibility*

The Belgian policy framework targets persons living in poverty and at-risk groups (youth, single-parent families, persons with handicaps, immigrants). As in France, the objective is to create partnerships with the private and not-for-profit sectors, as well as community groups, although the partnerships in Belgium are less well developed than in France.

The importance of shared goal setting and concerted action from several parts of society appear clearly in Quebec’s Bill 112. During committee hearings on Bill 112, business and the social sectors were clearly identified as partners in the legislative initiative.

## Conclusion

The use of legislation as a tool of public action sends a strong signal about addressing poverty and social exclusion as multi-dimensional phenomena that require a coherent policy response. Bill 112 comprises several strategies or tools, only one of which resembles the traditional income-at-a-point-in-time approaches. It is central to Bill 112’s legislative scheme that a combination of instruments be pursued in tandem.

From a Canadian perspective, this policy innovation focuses on social and economic rights — rights that have been highly controversial before the Canadian courts. While further research is required to assess progress in countries, such as Belgium and France, the convergence of approaches in a single legislative strategy has now reached Canada, and thus source material for research will come from this country as well.

## Notes

- 1 As Sen argued, “insights provided by the perspective of social exclusion [are] its forceful pointer to the multidimensionality of deprivation and its focus on relational processes.” See Sen, Amartya (2000) *Social Exclusion: Concept, Application, and Scrutiny*, Asian Development Bank, Office of Environment and Social Development, June, pp. 44–45. See also the conceptual distinction between “income poverty” and “capability poverty” in Sen, Amartya (2000) “Chapter 4: Poverty as Capability Deprivation,” *Development as Freedom*, Anchor Books, pp. 87–110, esp. 90.
- 2 Constitution de la Belgique, 1993. Article 23.
- 3 *Construire l’Europe*, March 2000. See: <[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/soc-prot/soc-incl/com\\_obj\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/com_obj_en.htm)>. Accessed May 7, 2003.  
  
For national action plans:  
<[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/news/2001/jun/napsincl2001\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/jun/napsincl2001_en.html)>. Accessed May 7, 2003.
- 4 The *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* requires states that are party to the Covenant, to create meaningful rights and remedies. From this standpoint, the creation of positive rights that are justiciable is a step toward compliance with international human rights law.



# What is a Crime?

**Steven Bittle,**  
Law Commission of Canada

*A host of social forces  
and events shape how we  
conceive certain behaviours  
and influence our choice of  
intervention strategies.*

One fundamental instrument choice issue in any society is the regulation of harmful behaviours. When should a tool as powerful as the criminal law be engaged? When should alternatives, such as regulation, surveillance, public information, or community supports, be used instead? The Law Commission of Canada has just released a discussion paper entitled *What is a Crime? Challenges and Alternatives* that addresses some of these important social issues.

The discussion paper deals with contradictions and ambiguities in Canadian law regarding crime and punishment by posing questions for discussion and the research agenda: Have the right approaches and strategies been selected? What are the dangers of using one or another mode of intervention? What democratic values should support the design and implementation of our intervention strategies?

In contemporary society, a variety of mechanisms and techniques are used to encourage and reward certain behaviour and, conversely, to discourage, deter, and punish behaviour that is perceived to be harmful and unwanted. Criminal law is one strategy that is often employed to deal with harmful and unwanted activities. In recent years, there have been increased demands for more laws to deal with certain behaviours, as well as increased punishment for offenders. Commentators suggest a law and order agenda dominates discussion and debate around what has been perceived to be a growing crime problem. "Such 'law and order' talk...has become a dominant and daily feature of public culture as we embark on this new millennium. In our latter-day 'risk society', security is purportedly in short supply and menacing outsiders imperil us from all sides" (Menziez et al., 2001: 11). There are always questions, however, as to whether a given unwanted behaviour warrants the label of crime, and whether, in turn, relying on criminal law is the most appropriate approach for dealing with that behaviour.

The formal definition of a crime is an act that contravenes the criminal law. However, if we consider the broader social processes that give it meaning, it is apparent that there is much more to defining what is a crime than simply referring to the text of a statute. "Law can be said to have a distinctly *social* basis; it both shapes — and is shaped by — the society in which it operates" (Comack and Brickley, 1991: 15). A host of social forces and events shape how we conceive certain behaviours and influence our choice of intervention strategies. In this respect, the process of determining what constitutes an infringement of a law, and then how we deal with that behaviour, is ongoing, fluid, and dynamic. These determinations are not necessarily characterized by high levels of consensus, let alone based on absolutes.

In the last half of the 20th century, various scholars observed that the way we understand and respond to certain behaviours is more a reflection of how society is structured than an indication of inherent problems with individuals who were labelled as criminal. In the 1940s, for example, Edward Sutherland introduced the concept of white-collar crime and, in the process,

Steven Bittle, Senior Research Officer, is with the Law Commission of Canada.

challenged the prevailing notion that crime was uniquely a lower-class phenomenon. Other critical scholars followed, exploring the definition of crime and its control, revealing considerable gaps and tensions between the written law and law as it is lived and enforced.

An interesting example is the American anti-marijuana legislation of the 1930s. Study has shown that criminal justice officials effectively manufactured a crisis over the nature and extent of drug use, despite the fact that drug use was actually rare at the time (Becker, 1963). Stanley Cohen's study (1980) of the sociology of deviance supported the proposition that definitions of crime are not objective. Cohen noted that, if we characterize a group and their behaviour as a threat, and if this characterization is supported through media accounts and professional claims, then we are likely to respond accordingly, despite the fact that the nature and extent of the concern may be more apparent than real.

More recently, feminist scholarly research has shed light on the fact that definitions of crime fail to consider the experiences of women. "[Over the last 20 years,] feminism has made considerable inroads in challenging us to reconsider the traditional approaches to understanding the law-society relation as well as the claims that law itself makes in its Official Version" (Comack et al., 1999: 44). Scholars studying race issues have also drawn our attention to systemic biases within criminal justice processes, noting that conceptions of crime and its control do not include the voices of non-whites. Similarly,

our attention has been drawn to the importance of understanding the colonization of Aboriginal peoples when examining their over-representation in the criminal justice system. As a body of knowledge, studies of these types remind us of the contextual nature of

unwanted behaviours. There are several issues and trends that underscore the importance of addressing these issues. First, as Garland (2001: 120) suggested, there is "an emerging distinction between the *punishment of* criminals which remains the business

### *What are the legal, social, and cultural factors that influence the decision to criminalize or not criminalize unwanted behaviours?*

crime and its control, and highlight the fact that experiencing conflict with the law is often inversely related to one's social standing.

In the past, the Law Reform Commission of Canada has argued that criminal law ought to be "pruned" to distinguish "real crimes" and public welfare or administrative wrongs. The label of crime, it was argued, should be reserved for "wrongful acts seriously threatening and infringing fundamental social values" (Law Reform Commission of Canada, 1976). Similarly, in 1982, the Department of Justice, in *The Criminal Law in Canadian Society*, suggested that criminal law should be reserved for the most "serious" harms, and we need to consider whether other, "less coercive" response strategies would be more appropriate for given unwanted behaviours (Government of Canada, 1982).

### **Why Is It Important to Ask What Is a Crime?**

The Law Commission's discussion paper is designed to provoke thoughtful reflection both on the role of law in our society and the ways in which we think about, and deal with,

of the state (and becomes once again a significant symbol of state power) and the *control of crime*, which is increasingly deemed to be 'beyond the state' in significant respects." The range of options now available for dealing with unwanted behaviour (e.g., restorative justice and various community-based programs) is considerable. What does this distinction mean for how we perceive, and respond to, crime? When and how is the use of criminal law and the formal legal justice system deemed appropriate? What bases do policy-makers use or should they use to negotiate this difficult terrain? These fundamental questions are raised throughout the discussion paper.

A second reason for returning to the question of what is a crime concerns the dominance of the crime control discourse in both popular culture and criminal justice frameworks. As noted above, discussions about what to do about crime occur frequently in contemporary Canadian society. Newspaper articles, community-level discussions and policy-makers have expressed a perceived need for harsher criminal sanctions. Garland (2001: 10–11) observed that "the background



affect of policy is now more frequently a collective anger and a righteous demand for retribution rather than a commitment to a just, socially engineered solution."

The problem with the law and order agenda is that it does not reflect what research tells us about the nature and extent of crime in contemporary society. "Every piece of criminological evidence available to us shows that the [law and order] rhetoric is, quite simply, wrong" (Menzies et al., 2001: 12). In addition, there is a profound imbalance of justice in terms of who is criminalized as a result of this criminalization discourse.

A third trend is the blurring of the lines between the public and private realms. For many observers, the formal control of unwanted behaviour is no longer within the sole purview of the state. For example, the privatization of various criminal justice system functions is very much part of the Canadian criminal justice discourse. "Public sector agencies (prisons, probation, parole, the court system, etc.) are now being remodelled in ways that emulate the values and working practices of private industry" (Garland, 2001: 18).

### The Law Commission of Canada What is a Crime? Project

The goal of this project is to develop an analytical framework for understanding the processes that both underlie and inform responses to unwanted behaviours, including the effects of choosing various response

and control mechanisms (e.g., the formal legal process, regulatory codes, health and education programs). Why are certain behaviours criminalized while others are not? What are the legal, social, and cultural factors that influence the decision to criminalize

or not criminalize unwanted behaviours? Why are certain behaviours considered a legal, health, educational, or lifestyle issue? What are the consequences of responding or not responding in certain ways to unwanted behaviour?

Over the next several months, the Commission will consult with Canadians to gather their comments and feedback for the What is a Crime? project. The Commission will also begin a program of interdisciplinary research that critically examines the factors contributing to the definition of criminal behaviour, and the mechanisms and techniques employed in response to certain activities. Details about the Commission's What is a Crime? project, including information about its consultation process and research agenda, can be found on the Commission's Web site <[www.lcc.gc.ca](http://www.lcc.gc.ca)>. Accessed June 12, 2003.

### References

- Becker, H. (1963) *Outsiders: Studies in the Sociology of Deviance*, New York: Free Press.
- Canada (1982) *The Criminal Law in Canadian Society*, Ottawa: Government of Canada.
- Cohen, S. (1980) *Folk Devils and Moral Panics: The Creation of the Mods and Rockers*, New York: St. Martin's Press.
- Comack, E. and S. Brickey (1991) *The Social Basis of Law: Critical Readings in the Sociology of Law*, second edition, Halifax: Garamond Press.
- Comack, E., S. Arat-Koc, K. Busby, D.E. Chunn, J. Fudge, S.A.M. Gavigan, L.M. Jakubowski, K. Johnson, P. Monture, and Angus, L. Snider (Eds) (1999) *Locating Law: Race/Class/Gender Connections*, Halifax: Fernwood Publishing.
- Foucault, M. (1979) *Discipline and Punish: The Birth of the Prison*, New York: Vintage Books.
- Garland, D. (2001) *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Hannah-Moffat, K. (2001) *Punishment in Disguise: Penal Governance and Federal Imprisonment of Women in Canada*, Toronto: University of Toronto Press.
- Henry, S. and M. Lanier (Eds) (2001) *What Is Crime: Controversies over the Nature of Crime and What to Do About It*, Lanham, Boulder, New York, Oxford: Rowman and Littlefield Publishers, Inc.
- Law Reform Commission of Canada (1976) *Our Criminal Law*, Ottawa: Law Reform Commission of Canada.
- Menzies, R., D.E. Chunn, and S.C. Boyd (2001) "Introduction" in *Abusing Power: The Canadian Experience*, edited by S.C. Boyd, D.E. Chunn, and R. Menzies, Halifax: Fernwood Publishing.
- Snider, L. (2001) "Abusing Corporate Power: The Death of a Concept," in *Abusing Power: The Canadian Experience*, edited by S.C. Boyd, D.E. Chunn, and R. Menzies, Halifax: Fernwood Publishing.

# Corporate Social Responsibility for Sustainable Development

**Jim Frehs,  
Allison Christie Sajan,  
and Mark Pearson,  
Natural Resources Canada <sup>1</sup>**

*With the acknowledgment that business plays a fundamental role in job and wealth creation in society, CSR is the way in which a company achieves the integration of economic, environmental and social imperatives to achieve sustainable development, while addressing stakeholder expectations and sustaining shareholder value.*

The authors are with Sustainable Development and International Affairs at Natural Resources Canada.

Jim Frehs is Assistant Director, Allison Christie Sajan is a Policy Analyst, and Mark Pearson is Senior Director.

In 2001, Natural Resources Canada (NRCan) championed a proposal for an interdepartmental policy research study on corporate social responsibility (CSR) that was endorsed by the Policy Research Initiative's Sustainable Development Project and North American Linkages Project. The launching of the study, Corporate Social Responsibility: Lessons Learned, reflects growing awareness of the CSR concept and the important impact this can have for Canadian companies and for public policy/program development.

Corporate social responsibility does not have a standard definition or a recognized set of specific criteria. Many companies use different terminology to define their practices, such as corporate sustainability, corporate responsibility, corporate accountability or corporate sustainable development. With the acknowledgment that business plays a fundamental role in job and wealth creation in society, CSR is the way in which a company achieves the integration of economic, environmental and social imperatives to achieve sustainable development, while addressing stakeholder expectations and sustaining shareholder value.

The Brundtland Report has defined sustainable development as "development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs" (World Commission on Environment and Development, 1987, *Our Common Future*, Oxford University Press, p. 43). In this sense, CSR can be viewed as the business contribution to sustainable development. A key feature of the concept is how the business community engages shareholders, employees, customers, suppliers,

governments, non-governmental organizations, international organizations and other stakeholders.

## Objectives of the Study

The purpose of the study was to review and analyze the many national, North American and international approaches to CSR, to inform public policy development for advancing the potential applicability of industry best practices to smaller and medium-sized companies, and larger firms further behind on the learning curve. The final document, to be released in the fall of 2003, will include recommendations to policy-makers on how to advance CSR in Canada.

## Methodology

An interdepartmental working group was established to oversee the study, including the development of a framework. The working group established a list of 10 companies for review, following an initial screening of 55 candidate companies. Telephone interviews were used to conduct the survey with spokespersons from participating firms. The spokespersons included those involved in public affairs, environment, health and

---

### Members of the Interdepartmental Working Group

- Environment Canada
  - Fisheries and Oceans
  - Foreign Affairs and International Trade
  - Industry Canada
  - Natural Resources Canada (chair)
  - Policy Research Initiative
  - Transport Canada
-



---

### *Companies Participating in the Study*

- CPR
  - DuPont
  - Home Depot Canada
  - Husky Injection Moulding
  - Nutreco Canada (Marine Harvest)
  - Syncrude
  - Teck Cominco
  - TELUS
  - VanCity Financial
  - Weyerhaeuser Canada
- 

safety, corporate development, values and ethics, community relations, and corporate sustainability.

The framework for the study was based on a modified version of the Canadian Business for Social Responsi-

bility (CBSR) guidelines for CSR. These guidelines outline key program areas where companies practising CSR should be active. The study proponents selected this framework, and each participating company was asked to highlight the program areas where they were particularly strong. For this study, the program elements that support CSR are defined as community relations, governance and ethics, customer or product stewardship, employees, reporting and communications, stakeholder engagement, environment, shareholders, and supplier management.

The questionnaire focused on the business drivers for adopting CSR and the successes and challenges in implementing CSR. A more salient question involved the potential role of the federal government in advancing the adoption of CSR.

---

### *Drivers for CSR*

- Corporate reputation and enhanced brand image
  - Earn and maintain social licence to operate
  - Establish or improve reputation with investors, bond agencies, and banks
  - Reduce and manage business risks
  - Employee morale and productivity
  - Attract and maintain employees
  - Competition for access to resources
  - Access to markets/customers
  - Corporate values: "the right thing to do"
  - Meet changing stakeholder expectations
  - Cost savings/improve the bottom line
  - Improved relations with stakeholders/dispute resolution/issues management
  - Provide valuable input to strategic planning, as well as a better understanding of sustainability issues facing the company
  - Stimulate innovation and generate ideas
  - Expedited permitting/improved relations with regulators
- 

## **Key Findings**

### *The Drivers for CSR*

For companies, the business case for becoming involved in CSR is quite clear. The risks of not getting involved in CSR are also clear. A number of benefits and drivers for CSR were identified by companies during the interviews. Generally, these can be grouped against the program elements that were defined under the CBSR framework that was used.

The text box, Drivers for CSR, indicates what is driving companies to adopt CSR. At the top of the list is managing risks to gain access to resources and earn/maintain a licence to operate. Working with stakeholders to meet their expectations demonstrates a commitment to sustainable development and indicates that business has aligned its corporate values accordingly. With this in mind, a company is in an ideal position to report on its progress and demonstrate to its shareholders that investing in sustainable development can pay off in the long run, due to decreased delays in project approval, public relations problems and damaged reputation. Such values also resonate with employees as there is evidence this leads to improved staff morale and helps a company attract and retain high-quality employees.

### *Implementing CSR*

There are a number of success factors and challenges that companies address when implementing CSR practices. The Success Factors/Challenges text box on the following page lists issues that were identified during the interviews.

Clearly, success in managing the change to a CSR organization involves a commitment from senior management, providing the skill and

incentives for employees to make the change, and having the resources in place to make it happen. Finally, ensuring the proper data collection and reporting is undertaken helps to move an organization along. Those that have taken action to address CSR have also hurdled some of the challenges identified. These success factors and challenges have important implications for governments as they determine the appropriate policy mix to stimulate business organizations to adopt CSR.

## The Role of Government in Supporting CSR

Companies were asked what they thought might be potential roles for the federal government to advance the implementation of CSR. The Potential Roles of Government text box identifies the main roles noted during the interviews.

Given the diversity of responses, it is clear companies see a role for government to facilitate the adoption of CSR within Canada. The results from this series of questions will be useful for federal departments as they explore and define their respective roles in the context of CSR.

## Conclusions

This study was conducted within the context of an increased understanding by stakeholders that the role of the corporation in society is changing. Evidence from the case studies, and recent and emerging national and international standards and guidelines, indicates stakeholders have expanded their expectations for social and economic performance. Recent corporate failures have raised the level of awareness of corporate governance practices and CSR.

### Success Factors

- Vision and high-level commitment to CSR
- Skills and tools
- Incentives, motivational factors and employee buy-in
- Adequate resources
- Information and data

### Challenges

- Developing the business case
- Performance measures
- Levelling the playing field with others in the sector
- Ensuring continuity
- Breaking old habits

When this increased awareness is coupled with the need to maintain or increase competitiveness in the global marketplace, the potential for change within the context of sustainable development becomes all the more relevant. While many companies are taking proactive approaches to CSR, it is clear from this study that implementing CSR represents a significant change-management challenge.

The findings of the study will help inform public policy development to advance sustainable development through corporate social responsibility.

## Notes

- 1 The authors are employed in the Corporate Policy and Portfolio Co-ordination Branch of Natural Resources Canada under the direction of Patricia McDowell. They would like to extend their thanks to Ramona Baksh, John Besley, Roy Brooke, John Chibuk, Shawna Christianson, Paul Halucha, Lise-Aurore Lapalme, Stephen LeClair, Diane McLaughlin, Craig Millar, Andrea Moffat, Kris Nanda, and Alisa Postner of the Interdepartmental Working Group, and Five Winds International.

For further information on the study discussed in this article, contact Jim Frehs at (613) 992-3863.

### Potential Roles of Government (by company response in decreasing order)

- Act as a role model: communicate what government is doing
- Disseminate best practices
- Develop and support programs that help companies with CSR
- Recognize and reward companies that are leaders in CSR
- Clarify what CSR means; expectations
- Promote interdepartmental co-operation and co-ordination
- Help define the business case for CSR
- Encourage public reporting on economic, social and environmental performance
- Help brand Canada as a leader in CSR



# Federalism and Transborder Integration in North America

**Laura Macdonald  
and Andrea Rounce,  
Carleton University**

*Canada has never been more economically integrated with the United States than now, yet at the same time, in terms of tax structures and social systems, Canada has never been so different from the United States.*

Laura Macdonald is Associate Professor of Political Science at Carleton University. Andrea Rounce is a Ph.D. candidate in political science at Carleton University.

Organized by the Centre on North American Politics and Society (CNAPS) at Carleton University, the Federalism and Trans-Border Integration in North America conference was held on February 7 and 8, 2003, in Ottawa. The conference grew out of a need identified by the organizers to examine the political and social implications of the deepening North American continental integration.

A full report of the conference is available on the Web site of the Centre on North American Politics and Society, Carleton University <[www.carleton.ca/nac](http://www.carleton.ca/nac)>. Accessed June 12, 2003.

## Understanding Integration and Federalism

In his keynote address, Richard Simeon, University of Toronto, laid out three competing hypotheses about the effects of North American integration on Mexico, Canada, and the United States. These three hypotheses shaped much of the following discussion.

### Hypothesis 1

The effects of integration are centrifugal, disintegrating, and decentralizing in all three countries.

### Hypothesis 2

The effects of integration are centripetal, homogenizing, and centralizing.

### Hypothesis 3

Political change is produced primarily by domestic forces rather than external forces, and thus changes in federalism must be understood in terms of domestic forces.

Stressing the importance of economic integration for the three countries, Simeon noted how pressures to integrate are mediated by the institutions of federalism. Emphasizing that North American integration is occurring (albeit unequally in the three countries), he argued that integration itself is not a major source of change in federalism. However, pressures from provinces or states and cities for more participation in any future negotia-

tions would likely accompany pressures for further integration.

## Federalism in Canada, the United States, and Mexico

Numerous participants discussed the fact that while the three countries of North America are all formally federal, federal principles are implemented in very different ways. In this regard, Robert Finbow, Dalhousie University, provided the example of revenue distribution in the three countries. In Canada, the federal government uses equalization payments as the means of redistribution to the regions. The United States normally establishes national standards and requirements for the allotment of resources. In Mexico, redistribution was once done in terms of income per capita; now poor states receive more funds than wealthier states.

## Regions and Institutions of Governance in North America

According to Robert Stumberg, Georgetown University, trade negotiations do not necessarily threaten federalism, and legislative oversight can be developed to ensure that institutions of federalism remain strong. As an example, he presented the case of the Forum for Democracy and Trade, a national network helping specific American states cope with the economic effects of trade policy while safeguarding governing authority.

Kathy Brock, Queen's University, examined the development of dialogue among sub-national governments and between sub-national governments and local communities. She remarked that there is no communication among communities on the effects of trade agreements, that citizen dialogue is given minimal attention, and there is no replication of this dialogue in international agreements. Similarly she noted that, in Canada and the United States, issues arising from communities having Aboriginal, linguistic, or cultural minorities are absent from decision making around international agreements, in which business interests tend to dominate.

Ken McRoberts, Glendon College, York University, focused on the construction of new institutions of governance among regions. Considering that Canada, Mexico, and the United States are federal regimes, an opportunity exists to integrate activities across regions at sub-national levels. He examined the processes of integration in Europe, using the example of Catalonia. Taking advantage of the "Europeanization" of Spain, the Catalan government developed an autonomous trade policy beyond the national state.

However, McRoberts noted that national states continue to be important limiting factors on the capacity of regions to build multi-level governance relations. He concluded that there is no significant political and economic integration among regions beyond national states. Although there is an increasing exchange of information among regions, multi-level governance is still uneven in Europe and uncertain in North America.

## Federalism and Social Policy in an Integrating Region

Several presentations examined the interface between federalism, integration, and social policy. While not all participants in the meeting would agree, several presenters did seem to support Richard Simeon's Hypothesis 3, the idea that there is no direct relationship between integration and public policy, and that the three states of North America do contain considerable room for manoeuvring and policy autonomy.

Kent Weaver, Brookings Institution, commented that there are many difficulties associated with analyzing the relationships between regional integration, federalism, and social policy. Each variable is complex in itself, and trying to establish causal links between these variables is very challenging. Weaver observed that regional integration has an impact on federalism, while both federalism and regional integration have an effect on social policy. Nevertheless, he concluded that the effects of regional integration on social policy seem to be mostly indirect, and not very consistent across sectors.

Alain Noël of the Université de Montréal, addressed the impact of economic integration on federalism and social policy in Canada, with an emphasis on the Quebec experience. He argued that empirical evidence suggests the provinces are strengthened through a greater decentralization of social policies in a federal system. He noted that the evidence shows there is no convergence of policies between Canada and the United States, and thus no impact on federalism. Based on these arguments, Noël has observed what he called the paradox

of integration: Canada has never been more economically integrated with the United States than now, yet at the same time, in terms of tax structures and social systems, Canada has never been so different from the United States. This situation is due, in part, to the fact that increased continental economic integration has provoked a reaction by Canadian domestic actors who claim the need for protection within the Canadian federation.

Gerald Boychuk, focused on two general questions: how has economic integration affected the Canadian federal system through its impact on social policy, and, how does federalism shape social policy as a response to economic integration? Considering the patterns of social policy convergence along cross-provincial and cross-border lines, he agreed with Noël that there is a paradox of convergence. It becomes evident when the impact of centralization and decentralization on social policy is examined. Boychuk described the paradox of convergence, highlighting the importance of jurisdictional mix and policy patterns.

## Conclusion

The conference highlighted the importance of taking into account the relationship between economic integration and the mechanisms of governance at the national and sub-national levels. This perspective is of particular importance in the North American context in view of the federal structure of all three NAFTA governments. Increased economic integration has multiple implications for sub-national entities, providing new opportunities on governance issues, one example being on ways to accommodate and encourage diversity.



# Immigration:

## Our Identity, Our Business, Our Choice Impressions of the Sixth National Metropolis Conference

**Jean Lock Kunz,  
Policy Research Initiative**

*Instead of focusing on  
how quickly immigrants  
outperform Canadian-born  
workers in terms of earnings,  
the benchmark should be  
how well they adapt and are  
accepted by the receiving society.*

Jean Lock Kunz, Senior Policy  
Research Officer, is with the PRI.

The Sixth National Metropolis Conference was held in Edmonton from March 21 to 24, 2003.

With 18 percent (or 5.4 million) of its population born outside the country, Canada has the second highest proportion of foreign-born population among Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) countries, second only to Australia. In the 1990s, over two million individuals were admitted as permanent residents to Canada, and the majority of them lived in the census metropolitan areas. Our cities have become more diverse in language, ethnicity, and religion. Immigration and cultural diversity are two key elements of the Canadian identity. The Honourable Denis Coderre, Minister for Immigration and Citizenship Canada, observed that, as Canada continues to look to immigration as an important source of labour force and population growth, immigration will be a central piece of government policy.

Minister Coderre emphasized that immigration is everybody's business. Developing the blueprint for Canada's immigration policy in the 21st century requires research as well as partnerships and collaborations among all levels of governments, stakeholders, and the public. The Sixth National Metropolis Conference brought together researchers, policy-makers, administrators, representatives of non-governmental organizations, and politicians to discuss immigration and diversity issues, and to exchange research findings and experiences on this subject.

In plenary sessions and workshops, participants shared their research and debated a number of issues, including

the concentration of immigrants in large urban centres, the integration of immigrants, and the translation of research into policy development.

### Sharing the Benefits of Immigration

Immigrants mostly congregate in large urban centres especially Montréal, Toronto, and Vancouver, the so-called MTV areas. These cities thrive on the cultural vibrancy and economic vitality resulting from waves of immigration. Having witnessed the benefits immigrants have conferred on large cities, governments and communities in small and medium-sized cities outside the MTV also want to attract and retain immigrants. The challenge is how to draw immigrants to second-tier cities.

Evidence presented at the conference shows that education, employment opportunities, and settlement support are primary drivers in recruitment and retention of newcomers to small and medium-sized cities, both in Canada and the United States. The federal government has proposed a regional strategy, engaging the interested provinces and cities to develop plans of attraction, selection, and settlement according to their specific needs. One policy lever is the Provincial Nominees Program signed between the federal government and a provincial government whereby the province has a say in selecting skilled immigrants of significant benefit to its economy.

Manitoba is one province that signed such an agreement with the federal government. Its experience shows that, compared to other arrivals, those

who came through the Provincial Nominees Program have a higher level of employment and strong retention rate. Addressing regional specificity in the Canadian context represents a pragmatic and inclusive way to share the benefits of immigration more evenly across the country.

## Maintaining a Sustainable Immigration Program

The economic performance of immigrants, relative to the Canadian-born population, has always been a yardstick against which immigration policies are measured. An impressive amount of research shows the deterioration in initial earnings among immigrants who arrived in the early 1990s relative to those who came earlier. The decline in initial earnings was especially evident among immigrants who were selected for their skills and education. The economic downturn in the early 1990s, and the slow recovery thereafter, were contributing factors to the poor earnings among recent immigrants. Another factor was the discounting of education and qualifications earned abroad in the Canadian labour market.

Given the concentration of immigrants in large urban centres and the difficulties recent immigrants faced in the labour market, how should Canada maintain a sustainable immigration program? One suggestion was that Canada should curb its current level of immigration. According to author Daniel Stoffman, population congestion would erode the livability and competitiveness of cities such as Toronto and Vancouver. Martin Collacott of the Fraser Institute felt there was no magic formula for Canada in

managing diversity, even though we share the hope in a diverse society. Diversity could be too much of a good thing, a potential source of social and political tension. Collacott also called for a balanced approach to immigration: mindful of the attitudes of the receiving cities on the one hand, and recognizing the needs of newcomers on the other.

Another subject of debate centred on the economic rationale for large-scale immigration. On the one hand, some argued that Canada should not rely on immigration to solve the issues of skills shortages and population aging. Stoffman maintained that baby boomers are still working and their children will soon enter the labour market. The Aboriginal population is exploding especially in the Prairie provinces. It would be wise to educate those already in Canada rather than look for talents elsewhere. Others also cautioned about the moral ramifications of immigration. Canada may reduce its skills shortage at the expense of developing countries that are losing highly qualified workers.

On the other hand, researchers such as Peter Li of the University of Saskatchewan, argued that Canada could not afford to reduce the level of immigration based on fear of potential problems. While immigration is not the panacea to population aging and skills shortages, it could mitigate these issues. The writing is on the wall. Some sectors, such as education and health care already face skills shortages. Moreover, immigration is about building a future for Canada. It is futile to engineer all aspects of the outcome of immigration. Instead of focusing on how quickly immigrants

outperform Canadian-born workers in terms of earnings, the benchmark should be how well they adapt and are accepted by the receiving society.

## Focusing on Integration and Social Capital

Immigration does not stop at the port of entry. It takes years for immigrants to integrate fully into the receiving society. Professor Marie McAndrew proposed that, instead of focusing only on immigration levels, it may be useful to devote more attention to integration issues. Conference participants were reminded of the humanitarian goal of Canada's immigration policy. We need to reconcile economic and humanitarian goals. All immigrants have contributed to the Canadian society and economy, although some of these benefits may take a long time to be realized.

A key determinant of immigrant integration is social capital, including networks and shared norms. Research presented at the conference pointed to the need for more exploring on the role of ethnic identity and job search, and other labour market outcomes. The Policy Research Initiative announced an upcoming conference, *The Opportunity and Challenge of Diversity: A Role for Social Capital?*, being organized in partnership with the OECD and a number of federal departments. One objective of the conference, to be held in Montréal in November 2003, is to analyze the role of social capital in immigration and diversity.



# Beyond Free Trade

**Sushma Barewal,  
Policy Research Initiative**

A two-day conference, *Beyond Free Trade: Strengthening North America*, was put on by the North American Forum on Integration (NAFI)<sup>1</sup> in Montréal on March 27 and 28, 2003.

The Montréal conference provided an opportunity to take stock of the economic benefits of the North American Free Trade Agreement (NAFTA) to Canada, the United States, and Mexico, and to consider how best to deepen and broaden the North American integration process in political, social, and economic spheres. Presenters and participants represented diverse groups and organizations, including industry, academics, non-governmental organizations, various levels of government, diplomats, and politicians.

At the conference, Michael Gadbaw (Vice-President and Senior Counsel, General Electric Company) appropriately observed that “geography made us neighbours; history made us friends; and globalization made us partners.”

There is little doubt that all three countries have benefited from NAFTA. Gross domestic product (GDP), and trade and employment figures amply substantiate that observation. (Interestingly, public opinion polls show that citizens of each country seem to think the other two countries have benefited more.)

In Canada and the United States, federalism and decentralization have helped speed up the process of integration. Under federalism, autonomous entities (states and provinces) are able to take independent decisions with respect to strengthening multilateral and bilateral ties without hindrance from other states or provinces. The result has been a growth in bilateral and multilateral relationships.

Examples of sub-national multilateral ties include:

- The Pacific NorthWest Economic Region (five northwest states, British Columbia, Alberta, and Yukon), whose purpose is to co-ordinate provincial and state policies throughout the region;
- meetings of western governors and premiers, modelled after the grouping of New England governors and the premiers of Atlantic Canada and Quebec; and
- the Council of State Governments. Many Canadian provinces have joined regional groupings of the Council. Nova Scotia and Quebec belong to the eastern group, Saskatchewan to the mid-western group, and British Columbia and Alberta to the western group.

With respect to bilateral ties, examples include the Alberta government's bilateral advisory councils with the governments of Montana, Idaho, and Alaska, and the Ontario government's participation in formal consultations with governments of the Great Lakes states.

Although not an item on the conference agenda, security issues seemed to colour much of the discourse. While it was recognized that security would continue to be a dominant concern of Americans, it was also noted that Canada and Mexico are significant trade partners of the United States. For example, a very high proportion of exports from Canada and Mexico are of products made by American companies established in these countries. As a result, the United States has a vested interest in keeping the

<sup>1</sup> Sushma Barewal, Senior Policy Research Officer, is with the PRI.

border open and in furthering integration. Moreover, the United States consumes much more oil and natural gas than it produces, and a significant proportion of that material is imported from Canada. Thus, it is in the interests of the United States to participate fully with Canada and Mexico in developing, for example, a North American energy policy.

Based on the premise that integration works better among countries that are more or less economically comparable, the question of how to close the development gap for Mexico was an important theme of the conference. Robert Pastor proposed a fund, the source money for which would come from contributions of \$10 billion per year for 10 years (90 percent from the United States and 10 percent from Canada). This proposal was not seen as feasible in the foreseeable future. Neither the United States nor Canada was considering support for such a fund at this time. Canada would likely prefer to provide support through existing institutions, such as the North American Development Bank.

Are there other ways of raising the living standards in Mexico? One proposal, by Samuel Morley of the International Food Policy Research Institute, was for the Mexican government to change its development strategy from supporting capital-intensive industries to supporting the labour-intensive sectors, such as agriculture and construction. Another proposal, from Andrés Rosental of the Mexican Council of Foreign Relations, was to invite Canadian and US companies to invest \$10 billion to \$20 billion per year for five years for the development of the energy sector in Mexico, and for Mexico to guarantee access. This initiative would lead to five or

six percent growth in Mexico's GDP, and handsome returns for investors. Advantages of this proposal are that it does not use Mexican taxpayers' money, there is no need to identify where development money should go, and there is no requirement for a constitutional change.

*NAFTA partners need to consider whether to take incremental steps toward integration or to go for the "grand idea" of a common market.*

Overshadowing all future development efforts in Mexico is the difficulty of implementing a significant tax reform and allowing foreign companies to participate in the development of oil and gas resources. Other impediments mentioned were corruption, and the lack of both a proper infrastructure and the financial resources to invest in development.

Given the strong support for further integration from governments and businesses in the three countries, what is the best way forward? NAFTA is an agreement that takes trade and investment from point A to point B. It does not provide a process for continued integration beyond the trade dimension, as is the case in the European Union. NAFTA partners need to consider whether to take incremental steps toward integration or to go for the "grand idea" of a common market. In the current environment, participants agreed that it would be more practical to opt for the former approach.

Incremental steps could be taken in areas, such as regulatory co-operation, labour mobility and immigration, and trade remedy and dispute resolution,

while keeping in mind the long-term goals of a common market or a common external tariff. It would not be necessary to move on a trilateral basis on all issues. Progress could be made bilaterally, depending on the readiness of the countries. It was noted that from an American business

perspective, NAFTA is a done deal, and other trade issues are on the radar screen, such as World Trade Organization negotiations and the trade deficit with China. Furthermore, US national security is the issue that permeates all US positions.

The conference raised many questions requiring further research. These questions will no doubt help shape the agenda for next year's conference, which will be held on April 26 and 27, 2004, in Monterrey, Mexico.

## Notes

- 1 NAFI is a non-profit organization devoted to developing North American dialogue and networks by arranging meetings between major stakeholders in the political, private-sector, labour union, and academic circles in the three NAFTA member countries.



# North American Linkages – Roundtable Discussion

**Robert (Bob) Kunimoto,  
Policy Research Initiative**

*Canada has no choice but to take a more comprehensive, proactive approach with regard to its relationship with the United States.*

The Policy Research Initiative hosted a roundtable entitled North American Linkages: Focusing the Research Agenda, in Ottawa, on April 4, 2003.

The roundtable of leading experts on North American relations from government, the private sector, and the research community discussed potential initiatives that may, in the current North American policy environment, allow Canada to enhance the benefits deriving from economic integration. The issues discussed, which had been identified through extensive prior consultations, included international regulatory co-operation, trade initiatives, labour mobility, and the emergence of trans-border regions.

The morning sessions provided context, and featured presentations on current Canada-US relations, the rationale for deepening linkages with the US, and the risks of continued integration. The afternoon sessions explored potential research initiatives that could inform policy discussions and assist in the creation of a framework for further research.

## Canada-United States Relations: The Political Context

The roundtable opened with an assessment of the state of Canada-US relations in the contemporary, rapidly evolving geopolitical context. The general sentiment expressed by participants was that the current frictions were pronounced, but likely of a short-term nature. Participants agreed that, considering the importance of the American market for the Canadian economy, the Canada-United States relationship should be a source of

concern, particularly in the post-September 11 "security trumps trade" environment.

Given this political conjuncture, and the accompanying risks for the Canadian economy, most participants agreed that Canada faces an historic choice regarding its future in North America.

## Does Canada Need Increased North American Integration?

It was agreed that Canada has no choice but to take a more comprehensive, proactive approach with regard to its relationship with the United States. We need to work toward enhanced integration, particularly by way of convergence of rules and regulations, while endeavouring to maintain those national elements of distinct importance to Canadians.

To move the agenda forward, Canada needs ideas that will be compelling both to Canadians and the United States. In this regard prescriptive policy directions were suggested, including the following.

- *Reinvent borders* by moving toward the elimination of barriers to the movement of goods and people within North America and, in turn, shift the security emphasis to the protection of approaches to North America as a whole.
- *Implement a natural resources security pact* covering agriculture and forest products as well as energy, metals, and minerals, based on the core principles of open markets and regulatory compatibility.

Robert (Bob) Kunimoto, Senior Policy Research Officer, is with the PRI.

- *Maximize economic efficiencies* through harmonization or mutual recognition across a wide range of regulatory regimes.
- *Rebuild defence* with the objective of developing the capability to make a significant contribution to the enhancement of continental and global security.
- *Create a new institutional framework* with the United States based on co-operation and mutual respect for sovereignty, perhaps using joint commission models to foster co-ordination, and prevent and resolve conflicts.

## Potential Risks to Continued Integration

While the majority of speakers were quite persuasive regarding the potential economic benefits of continued North American integration, several urged a more cautionary approach that would look at a full range of outcomes, not just those confined to the economic domain. Concern was expressed to the effect that past decisions and path dependency have had a “ratcheting” effect, leaving little scope for reversing decisions.

Some participants noted that, given the Canadian success in maintaining Canadian sovereignty, culture, values, and identity, we should take care not to trade off the public policy tools that led to this success. Comprehensive analysis of our unique, complex, asymmetric, and bipolar relationship with the United States requires the inclusion of additional research perspectives, which would include North American, Canadian, regional, provincial, and urban viewpoints.

Several cautionary factors should be considered.

First, the Canadian and US economies have quite different structures, and may respond differently to specific policy initiatives. In addition, enhanced integration might inhibit the use of micro-policy levers.

Second, we should recognize that energy resources are limited, not only in terms of sales to the United States, but also in terms of domestic con-

(e.g., reducing transaction costs at the border). Similarly, other participants posited that we place too much emphasis on policy tools, and not enough on outcomes. There was consensus that, as a starting point, we need to identify our priorities, and, once identified, invest in them appropriately. In addition, we should recognize a decentralization of power from the federal level, with many regional jurisdictions, or other sub-national interests, negotiating transborder

*Comprehensive analysis of our unique, complex, asymmetric, and bipolar relationship with the United States requires the inclusion of additional research perspectives, which would include North American, Canadian, regional, provincial, and urban viewpoints.*

sumption. Both as a strategic option and a domestic factor of production, energy activities should be regulated with a view to conservation which, in turn, will provide a negotiating element in future deliberations with the United States.

Third, economic integration should not mean social integration. This point is particularly important given that broadening integration from the narrowly defined goods sector to include the services sector may very well impinge on the traditional delivery of services. This potential is particularly evident with respect to the delivery of social services within Canada.

A number of participants suggested these arguments fail to recognize that further integration is an inexorable trend, driven by market forces independent of federal policies. The federal role should be one of facilitation

agreements. This activity, while potentially productive, may affect the role of the federal government in providing national policies.

## Potential Policy Initiatives Toward Integration

A research program focusing on the enhancement of North American economic integration needs to consider the recent dynamics of Canada–United States relations. In particular, this program would examine issues relating to maintaining secure access to North American economic space, co-operative approaches to North American security issues, and the identification and elimination of impediments to the full realization of the benefits from NAFTA. Many participants believe we need to move beyond NAFTA and the focus on trade in goods. The economic imperative for Canada is not only to maintain stable



access to the North American market, but to move toward an agenda that facilitates the movement of people and capital between Canada and the

US perspectives on single NAFTA-related issues, which makes an incremental approach toward addressing Canada–United States NAFTA issues

*A number of participants suggested that further integration is an inexorable trend, driven by market forces independent of federal policies. The federal role should be one of facilitation.*

United States. This agenda promotes trade in higher value-added industries, such as those producing services and knowledge-based products.

Moving beyond the economic agenda, the roundtable discussions focused on the necessity of examining security from the US perspective, although within the context of an encompassing and integrated Canada–United States agenda. However, there was recognition that the policy development process regarding Canada's participation in security and border matters was well underway. The urgency surrounding security required a fast-track policy development horizon compared to the medium- to longer-term research horizon on enhanced economic integration.

The major initiative, big idea, or big step approach was discussed, the idea being that we need to capture US attention in Washington to enhance Canada–United States economic integration. There appears to be little common interest between Canadian and

problematic. The big idea could include key components such as security, trade, commerce, natural resource co-operation, mobility, and institutions.

Finally, there was consensus that the research focus on Canada and the United States is the most appropriate at this stage, since the inclusion of Mexico would result in a different set of issues, a different dynamic with the United States, and a different set of policy trajectories.

### Next Steps

The roundtable provided a wide range of valuable suggestions and directions for the PRI's North American Linkages Project. Although, many of the suggestions were policy prescriptions, policy advice, or policy directions, they will be instrumental in refining the project's research framework and workplan.

The articles in this issue of *Horizons* suggest a relatively optimistic view of the effects of aging. However, the aging population is still a huge challenge. A recent C. D. Howe paper, for example, uses an analysis of age-specific productivity rates to suggest a more worrying view of the consequences of aging.

According to the study, population aging represents a serious obstacle to maintaining a healthy growth rate in Canadian living standards. The projected decrease in the ratio of working population to total population signifies that Canada will require strong labour productivity growth over the coming decades to maintain past rates of growth in output per capita. At the same time, demographic change may have a negative influence on the productive capacity of the Canadian economy.

Yvan Guillemette, *Slowing Down With Age: The Ominous Implications of Workforce Aging for Canadian Living Standards*, (C. D. Howe Institute, Commentary No. 182, May 2003). This commentary is available at <[http://www.cdhowe.org/pdf/commentary\\_182\\_english.pdf](http://www.cdhowe.org/pdf/commentary_182_english.pdf)>. Accessed May 29, 2003.

# Raising the "R" Word

**Robert Judge,  
Policy Research Initiative**

*Our public education authorities have deemed it important for students to learn the capitals of the world or the elements of the periodic table, but not the Five Pillars of Islam or the Ten Commandments of the Judeo-Christian traditions.*

---

Robert Judge is an analyst with the PRI.

On March 18, 2003, Metropolis Canada, in partnership with the Multiculturalism Program of Heritage Canada, organized a public panel, Religious Communities in Pluralistic Societies, in Ottawa. The event featured three speakers: Paul Bramadat, Assistant Professor of Religion and Contemporary Culture at the University of Winnipeg; Paul Weller, Professor of Inter-Religious Relations at the University of Derby, United Kingdom; and Cynthia Keppley Mahmood, Senior Fellow at the Joan B. Kroc Institute for International Peace Studies, University of Notre Dame, United States.

Canadians live in a liberal and multicultural society. The importance we attach to our freedom to conduct our lives in all their diversity, including religious diversity, is beyond question. To this end, many see the principle of separation of church and state as essential to our religious freedom. In this country, discussions of religion have now been largely set aside from public discourse and state activities, even while religious activities continue to play an important role in the private lives of many Canadians.

Each panellist challenged the absence (or superficial presence), of religion within the public discourses of their respective countries (Canada, the United Kingdom, and the United States).

Paul Bramadat suggested we examine the implications of the presence of religious Canadians in a pluralistic society that has largely pushed religious discussions out of public arenas. Our public education authorities have deemed it important for students to learn the capitals of the world or the elements of the periodic table, but not the Five Pillars of Islam or the Ten Commandments of the Judeo-Christian traditions. This has led to many naïve or ill-informed assumptions about religious faith within Canada. It also makes it difficult to reach out to religious communities that feel cut

off from, or even in opposition to, "mainstream" secular attitudes and understandings.

Bramadat also warned of "reductionism" that too often characterizes public discourse on the religious aspects of events that thrust themselves onto the public agenda. For example, in the wake of the events of September 11, a "bad" form of reductionist argument might represent all Muslims as potential "fifth-column" terrorists in disguise. While policy-makers in Canada have worked hard to eradicate this form of reductionism, Bramadat suggested we too often witness reductionism of the "good" kind: all violence or harm perpetrated in the name of religion, as in the history of Christian residential schools for Aboriginal students. Instead, Bramadat suggested we need a more nuanced understanding of the role religious faith plays in the motivations of those who do harm. Similarly, he suggested that, in a pluralistic society, we need to be able to discuss religion intelligently in our public discourse, rather than ignoring or misunderstanding the importance of this enduring aspect of human civilization.

Paul Weller presented a number of arguments about the connections between religion and the public spheres, drawing in particular on his studies of religion, state, and society in the United Kingdom. Weller's first



thesis, echoing concerns raised by Bramadat, is that states that treat religion as a private matter, as opposed to engaging in a frank public discourse on the various roles and positions of religious faith, are depriving themselves of social resources to reach out

*States that treat religion as a private matter, as opposed to engaging in a frank public discourse on the various roles and positions of religious faith, are depriving themselves of social resources to reach out to faith communities and, in turn, are encouraging reactive or inward-looking religious expression.*

to faith communities and, in turn, are encouraging reactive or inward-looking religious expression. Indeed, the thrust of most of his talk was to again stress the importance of a more considered and informed approach to religion in public discourse.

Weller concluded by stressing the importance of dialogue among various religious communities, the state and the wider public in pluralistic societies. He acknowledged that such discussions are likely to be messy, uncomfortable, at times divisive and even angry, but essential to the well-being of, and respect for, pluralism.

Cynthia Keppley Mahmood, an expert on Sikh militancy and the anthropological study of political and religious violence, also stressed the importance of informed and nuanced public discussion of religious activity. Too often we reduce complex events and motivations to simplistic and inaccurate labels that may, in turn, result in policy responses that are inappropriate, if not extremely harmful.

As an example, she pointed to the 1984 Golden Temple episode in

Amritsar, India, in which the Sikh militants who sought refuge in the temple were labelled "terrorists" by the Indian government. Mahmood contends that the framing of these militants as "terrorists" as opposed to "criminals" led to a massive military

operation incommensurate with the simple capture of the militants sheltering in the temple. The military crackdown on the Sikh community, in turn, was extremely destructive of relations between Sikhs and the state in India.

Mahmood suggested declaring a broad but vaguely defined war on terror in the wake of the events of September 11 has resulted in a blunt response that may not be well calibrated to the long-term establishment of peace and security.

Thus, each presenter lamented the lack of anything but a superficial understanding of religion in our public discourses, and they all called for more informed and nuanced understandings of the place of religion and religious activity in pluralistic societies.

They each make a compelling case. The challenge is to think through how we might have more informed public discussions of religion while respecting the separation of religious belief from public policy that is the cornerstone of our religious freedom.

## Canada's Religious Make-Up

Seven out of every 10 Canadians identify themselves as either Roman Catholic or Protestant, according to new data from the 2001 Census. The census showed a continuation of a long-term downward trend in the population who report Protestant denominations. The number of Roman Catholics decreased slightly during the 1990s, but their share of the total population fell more greatly. At the same time, the number of Canadians who reported religiously such as many Hinduism, Sikhism and Buddhism has increased substantially. Much of the shift in the nation's religious make-up during the past several decades is the result of the changing sources of immigrants, which has contributed to a more diverse religious profile. As well, many major Protestant denominations that were dominant in the country 70 years ago, such as Anglican and United Church, are declining in numbers, in part because their members are aging and fewer young people are identifying with these denominations. In addition, far more Canadians reported in the 2001 Census that they had no religion. The group accounted for 16% of the population in 2001, compared with 12% a decade earlier.

From Statistics Canada, "Religions in Canada". Available at <http://www12.statcan.ca/english/census01/Products/Analytic/companion/rel/canada.cfm>. Accessed May 29, 2003.

# Addressing the Lack of Data on Our Aging Population

**By Christian Dea,  
Maxime Fougère,  
and Bruno Rainville  
Human Resources  
Development Canada**

*Existing surveys lack consistency, making it difficult to use the available information for policy research and analysis purposes.*

---

The authors are with Human Resources Development Canada. Christian Dea is Director for the Socio-Economic Studies Group, Maxime Fougère is Deputy Director for the Applied Research Group, and Bruno Rainville is a Senior Research Officer for the Socio-Economic Studies Group.

## As the population ages, there will be a major reallocation of resources in the economy and the labour market

As aging baby boomers retire over the coming decades, there may be major structural changes in terms of employment supply and demand. The potential impacts of an aging population include a major change in household saving and spending patterns and a decline in the relationship between producers and consumers. These pressures will likely affect the behaviour of individuals and businesses, manufacturing patterns, and human resource allocation in the economy.

The aging population raises major socio-economic, financial, and inter-generational issues as well as public policy challenges. To deal with these issues properly, we need tools in place that will let us closely monitor changes in current labour market conditions and transitions to retirement, and conduct research, strategic policy analysis, and program evaluation. Research and policy analysis are necessary for understanding the socio-economic, financial, and other factors that influence retirement incentives and older workers' attachment to the labour market.

## Current surveys are incomplete

There are many sources of high-quality data concerning the labour market, the workplace, social activities, health, and sources of employment income. Primary sources of data include the Labour Force Survey (LFS), the Survey of Labour Income Dynamics (SLID), the Census, the Workplace and Employee Survey (WES), the Longitudinal Administrative Databank (LAD),

the Survey of Financial Security (SFS), the General Social Survey (GSS) and the National Population Health Survey (NPHS). Recent studies using existing data have led to only partial and incomplete analysis and research results, for the following reasons.

- Key information on older workers and senior citizens is lacking, particularly with respect to such factors as total household wealth and its composition, health insurance coverage, plans and reasons for retirement, and arrangements to make the transition from work to retirement. In addition, the sample size for studying target groups, such as workers aged 45 and over, senior citizens, and some professional groups, is insufficient.
- Existing surveys lack consistency, making it difficult to use the available information for policy research and analysis purposes. For example, the surveys are not comprehensive. Each focuses on a specific theme, and the relevant information is scattered among the surveys. It is also difficult to compare the information since the surveys cover different time periods and populations. Lastly, the data are not sufficiently longitudinal. It is therefore difficult to follow the paths leading from work to retirement.

## A data strategy reflecting the importance of the issues

We suggest a two-part strategy to meet short-term needs initially and then medium- and long-term information needs.

The first phase would consist of modifying existing surveys by increasing the sample size and adding question modules to meet information needs. For example, the sample for SLID could be increased and information



added on household wealth, health insurance coverage, and plans for retirement. The LFS could also be modified to better reflect certain monitoring issues concerning the labour market for older workers and transitions to retirement. Working with existing surveys would be less expensive and would make it possible to respond quickly to certain public policy issues over the short term.

*Key information on older workers and senior citizens is lacking, particularly with respect to such factors as total household wealth and its composition, health insurance coverage, plans and reasons for retirement, and arrangements to make the transition from work to retirement.*

However, there are many disadvantages to focusing solely on meeting these short-term needs. In particular, it is difficult and possibly expensive to increase substantially the sample size and the number of questions in existing surveys. The quality of the data could also be affected. Given this constraint, existing surveys would remain incomplete.

To address the lack of information over the longer term, the second phase would involve developing a thorough longitudinal survey specifically targeting older workers. Several countries have taken this approach, including the United States with its Health and Retirement Study (HRS), the United Kingdom with the English Longitudinal Study on Aging (ELSA) and the European Union with the Survey of Health, Aging and Retirement in

Europe (SHARE). These countries invested in developing thorough longitudinal surveys of older workers and senior citizens to better understand the issues associated with retirement and the health of this target population.

The American model (HRS) could serve as a reference and make comparisons easier with other industrialized countries, such as the United

Kingdom (ELSA) and the European Union (SHARE). Developing a longitudinal survey of older workers would make it possible to compile information directly linked to the issues surrounding aging and to monitor closely the transition of older workers to retirement and their activities during retirement. The costs of reproducing this type of survey or other survey models should be assessed, but this second project phase would likely be more expensive than the first.

We are working with various government stakeholders and Statistics Canada to assess the needs, technical issues, and financing involved in improving and developing surveys. We are also interested in developing partnerships with other stakeholders and organizations to study these issues.

Researchers and policy-makers are taking a new look at public policies to find broader grounds for assessing their economic and social impacts on individuals, families, communities, and nations. John Helliwell's *Globalization and Well-Being* introduces new research on social capital and well-being, and applies it to key issues facing individuals and governments in the age of globalization.

Helliwell first looks at the latest evidence about the extent to which globalization has altered the scope and salience of nation-states. He then deals with the implications for both domestic and international policies. Throughout the book, the author emphasizes well-being as an explicit focus for research and for public policies. He argues that, whatever one thinks of globalization, there is ample scope for countries like Canada to retain their distinctive qualities, and still have independent national and international policies.

*Globalization and Well-Being* was the winner of the 2002–03 Donner Prize for best book in Canadian Public Policy.

John F. Helliwell, *Globalization and Well-Being*, (Vancouver: UBC Press, 2003).

# Moving to a Better Understanding of Skill Use in the Workplace: The Employee Skill Assessment Survey Proposal

**David Wallace,  
Human Resources  
Development Canada**

David Wallace is a Senior Research Officer for the Workplace, Skills & Productivity Studies Group at Human Resources Development Canada.

A vast body of empirical research links human capital to earnings and productivity. Most of this work, however, relies on indirect measures of human capital, such as years of schooling, credentials received, and occupation. Research using more direct measures, namely literacy and numeracy skills, has shown that human capital proxies do not capture the true variation in skills across individuals. An individual's education level does give an indication of that person's human capital, but not all of those with the same education embody a similar level of human capital. Taking measures of literacy and numeracy skills, in addition to educational attainment into account, yields a better measure of the human capital spectrum.

Literacy and numeracy are key elements of human capital. Literacy refers to a broad set of information-processing competencies needed to function in advanced industrialized economies. It is the ability to understand and employ printed information in daily activities at work, home, and in the community. Numeracy refers to the knowledge and skills required to apply arithmetic operations to numbers embedded in printed materials, as well as the knowledge and skills required to manage effectively the mathematical demands of diverse situations. Literacy and numeracy are not conditions that adults either have or do not have. They must be measured as proficiency levels along a continuum denoting how well adults use printed and numerical information.

Literacy and numeracy skills are highly transferable, and are closely related to labour-market outcomes, including employment and wage outcomes. In addition, they influence our ability to learn new skills. (Survey data show these skills are positively associated with access to adult education and training.) So from a policy perspective, what more do we need to know?

The answer is plenty. Canada participated in the International Adult Literacy Survey (IALS) in 1994, and is now participating in the Adult Literacy and Life Skills Survey (ALL). But the information on skill demands in the workplace collected in these surveys is very limited. Are the outcomes for low-skilled employees better in workplaces with high skill demands? What role do literacy and numeracy skills play in the selection of employees by firms? What are the relationships between employee skills and workplace-level factors, such as work organization, technology use, and the competitive position of the firm? Are low-literacy immigrants concentrated in firms of a specific type? These are examples of questions that carry important policy implications with respect to economic growth, income distribution, and social inclusion that cannot be addressed with the ALL study or the IALS.

The proposed Employee Skill Assessment Survey (ESAS) could help address these questions. This unique proposal combines two existing data collection instruments: the direct assessment of literacy and numeracy skills developed for the adult literacy surveys, and the Workplace and Employee Survey (WES).

The WES is a large sample survey of the non-agricultural business sector. It is administered to about 8,000 business establishments, and then to a sample of employees within those same workplaces. In total, nearly 25,000 employees are surveyed. Topics covered in the employer survey include the firm's training activities, business strategies, work organization, innovation, and adoption of



new technologies. Examples of employee data of interest include education, work arrangements, training, and technology. Together, the employer and employee surveys provide extensive information, at the workplace level, on technological, organizational, and economic factors affecting the demand for skills.

The ESAS will administer literacy and numeracy assessments to employees who participate in the WES. Skill test results can then be linked to detailed information on employees and their places of employment. As a result, the ESAS will present policy-makers with an important new view of workplace change and skill demands. It will provide additional insight on the relationships between employee characteristics and workplace factors, and on the role of human capital in determining employee earnings and the firm's performance.

This new perspective may bring new challenges. The policy interventions necessary to achieve employment and income objectives may have to be revisited. This body of information will inform the thinking of policy-makers on government action to enhance the capacity of individuals and organizations to adapt to workplace change.

## ESAS: Employee Skill Assessment Survey

Very few countries have large-scale, linked employer–employee surveys. Administering literacy and numeracy skill assessments to employees participating in such a survey would equip Canada with a unique tool to analyze the distribution and correlation of skills across workplaces and industries.

It is proposed to put ESAS into the field in 2005. About 16,000 employees would be covered; a sample of this size ensures it is representative of all industries and establishment sizes at the national level. The linked ESAS–WES data would become available in 2006.

Canadian policy-makers have to deal with the need for new modes of governance in the context of a changing global order. It is apparent, even to the most casual observer, that traditional public policy solutions may no longer be appropriate or effective.

*The Art of the State* brings together political scientists and economists to look at governing and governance in an increasingly globalized world, exploring ways in which democratic governance can survive. The book includes contributions on the new economic order, on international governance and Canada, on sub-national communities, on the changing nature of power and democracy, and on managing interdependence in a federal state.

Thomas J. Courchene and Donald Savoie, *The Art of the State: Governing in a World without Frontiers* (Institute for Research on Public Policy, McGill-Queen's University Press, 2003).

vités de formation, les stratégies commerciales, l'organisation du travail, l'innovation et l'adoption des nouvelles technologies. Du côté des employés, la question naît porte sur le niveau de scolarité, les modalités de travail, la formation et les technologies. Ensemble, les questionnaires des employés et des employeurs fournissent de l'information approfondie sur le plan du milieu de travail, sur les facteurs technologiques, organisationnels et économiques qui touchent la demande de compétences.

L'ECE évaluera les participants à l'EMTE par rapport à leur niveau de littératie et de numératie. Les résultats des tests de compétences seront ensuite liés à l'information détaillée sur les employés et leur milieu de travail. Ainsi, l'ECE présentera aux responsables de l'élaboration des politiques une nouvelle perspective de l'évolution du marché du travail et de la demande en matière de compétences. De plus, elle approfondira d'abord notre compréhension de la relation entre les caractéristiques des employés et des milieux de travail, ainsi que de l'incidence du capital humain sur les revenus des employés et le rendement des entreprises.

De cette nouvelle perspective naîtront de nouveaux défis. Par exemple, il faudra peut-être redéfinir la façon de cerner les interventions nécessaires à l'atteinte d'objectifs d'emploi et de revenus. Ce nouveau corpus d'information éclairera les décisions des responsables de l'élaboration des politiques sur les actions gouvernementales susceptibles d'améliorer la capacité des employés et des employeurs à s'adapter à l'évolution du milieu de travail.

## L'ECE, évaluation des compétences des employés

Très peu de pays se sont dotés de vastes enquêtes employés-employés. L'administration de tests de littératie et de numératie aux employés participant à une telle enquête donnerait au gouvernement canadien un outil exceptionnel d'analyse de la distribution et de la corrélation des compétences à travers diverses entreprises et différents secteurs. Nous proposons de lancer l'ECE sur le terrain en 2005. Environ 16 000 employés seraient sondés, de façon à ce que l'échantillon soit représentatif de tous les secteurs et d'entreprises de toutes tailles partout au Canada. Les données ECE-EMTE seraient disponibles en 2006.

Les responsables de l'élaboration des politiques doivent aborder la question du besoin de nouveaux modes de gouvernance dans le cadre des changements provoqués par la mondialisation. Même pour le plus simple observateur, il semble que les solutions qu'apportent les politiques sociales traditionnelles ne soient plus appropriées ni efficaces. Dans *The Art of the State*, des politologues et des économistes examinent la gouvernance et son application dans un monde de plus en plus marqué par la mondialisation et explorent les moyens susceptibles d'assurer la survie de la gouvernance démocratique. L'ouvrage aborde également le nouvel ordre économique, la gouvernance internationale et canadienne, les communautés infranationales, l'évolution de la nature du pouvoir et de la démocratie, ainsi que la gestion de l'interdépendance dans un État fédéral.

Thomas J. Courchene et Donald Savoie, *The Art of the State: Governing in a World without Frontiers*, Institut de recherche en politiques publiques, *Michael Smith Foundation for Research in Policy*



# Pour une meilleure compréhension de l'utilisation des compétences en milieu de travail : proposition d'enquête sur les compétences des employés

David Wallace,  
Développement  
des ressources  
humaines Canada

David Wallace est agent de recherche principal pour le groupe d'études sur le milieu de travail, les compétences et la productivité à Développement des ressources humaines Canada.

L'existence d'un lien entre le capital humain, les revenus et la productivité est amplément étayée par un vaste corpus de recherche empirique. Toutefois, la plupart de ces études se fonde sur l'évaluation indirecte du capital humain, comme le niveau de scolarité atteint, les diplômes obtenus ou le poste occupé. Or, les études qui évaluent le capital humain de façon directe, c'est-à-dire par l'évaluation du niveau de littératie et de numératie atteint, révèlent que les évaluations indirectes ne témoignent pas des inégalités d'acquisition des compétences d'une personne à l'autre. Certes, le niveau d'instruction d'une personne donne une idée de son capital humain, mais toutes les personnes à un niveau de scolarité donné ne possèdent pas le même capital humain. C'est pourquoi l'évaluation des compétences en matière de littératie et de numératie, en plus de la consignation du niveau de scolarité, produit des données plus précises sur le capital humain. La littératie et la numératie sont des éléments clés du capital humain. La littératie englobe un large ensemble de compétences de traitement de l'information nécessaires à l'atteinte d'un niveau fonctionnel dans une économie industrialisée. Il s'agit de la capacité de comprendre et d'utiliser des informations écrites dans des activités quotidiennes, tant au travail qu'à la maison ou dans la collectivité. La numératie englobe les connaissances et compétences requises pour effectuer des opérations arithmétiques sur les chiffres présents dans les informations écrites et pour faire les calculs qui s'imposent dans diverses situations. La littératie et la numératie ne sont pas des dons innés : on doit mesurer leur degré d'acquisition chez les adultes selon la capacité de ceux-ci à utiliser de l'information écrite et numérique.

Les compétences en littératie et en numératie, très transmissibles, sont étroitement liées au succès sur le marché du travail, y compris au niveau d'emploi et de rémunération. De plus, elles favorisent l'acquisition de nouvelles compétences : les données statistiques démontrent qu'elles sont en corrélation directe avec la formation et le perfectionnement des adultes. Ainsi, du point de vue de l'établissement des politiques, que devons-nous savoir de plus?

Nous devons en savoir beaucoup plus. Le Canada a participé à l'Enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes (EIA) en 1994 et participe actuellement à l'*Adult Literacy and Life Skills Survey* (enquête sur la littératie et les compétences de base des adultes, ALL). Toutefois, l'information recueillie dans le cadre de ces enquêtes sur la demande de compétences sur le marché est très limitée. Par exemple, les personnes à faibles compétences auraient-elles plus de chances de réussir sur un marché où la demande est très forte? Quel rôle jouent la littératie et la numératie dans la sélection de candidats par les employeurs? Quel lien existe-t-il entre les compétences des employés et les caractéristiques des emplois comme l'organisation du travail, l'usage fait de la technologie ou la position concurrentielle? Les immigrants à faible niveau de littératie sont-ils concentrés dans certains types d'entreprises? Autant de questions qui ont d'importantes répercussions sur les politiques relatives à la croissance économique, la distribution des revenus et l'inclusion sociale, mais qui ne sont pas abordées par les études comme l'ALL ou l'EIA.

L'Enquête sur les compétences des employés (ECE) répondrait à ces questions. Cette enquête est unique en ce qu'elle combine deux instruments de collecte de données : l'évaluation directe des compétences en littératie et en numératie utilisée dans les enquêtes de littératie des adultes, et l'Enquête sur le milieu de travail et les employés (EMTE).

L'EMTE se fonde sur un vaste échantillon d'employés et d'employés du secteur non agricole : elle est menée auprès d'environ 8 000 employés et 25 000 employés. Du côté des employeurs, le questionnaire couvre, entre autres, les acti-

## Une stratégie de données compatible avec l'importance des enjeux...

Nous proposons d'établir une stratégie en deux phases afin de combler, dans un premier temps, les besoins en information à court terme et, dans un second temps, les besoins à moyen et long termes.

*On observe actuellement de graves lacunes dans l'information sur les travailleurs âgés et les aînés, en particulier en ce qui a trait à la richesse et la composition de la richesse des ménages, à la couverture d'assurance-santé, aux intentions de retraite et aux motifs invoqués, aux arrangements entourant la transition du travail vers la retraite.*

La première phase consisterait à apporter des modifications aux enquêtes actuelles en augmentant la taille de l'échantillon et en ajoutant des modules de questions qui combleraient les besoins en information. Par exemple, on pourrait accroître l'échantillon dans l'EDTR et ajouter de l'information sur la richesse des ménages, la couverture d'assurance-santé et les intentions de retraite. L'EPA pourrait aussi être modifiée afin de mieux tenir compte de certains enjeux de suivi sur le marché du travail des travailleurs âgés et des transitions vers la retraite. Il serait relativement peu coûteux de travailler sur les enquêtes actuelles et cela permettrait de répondre rapidement à certains enjeux de politiques publiques à court terme.

Il y a toutefois de nombreux inconvénients à viser uniquement à combler ces besoins de court terme. Il est notamment difficile et parfois coûteux d'augmenter de façon substantielle la taille de l'échantillon et le nombre de questions dans les enquêtes. Il y a aussi un risque à réduire la qualité des données. En raison de cette contrainte, les enquêtes resteraient incomplètes. Afin de combler le manque d'information à plus long terme, la deuxième phase consisterait à élaborer une

enquête longitudinale exhaustive qui ciblerait spécialement les travailleurs âgés. Cette approche est celle qui a été retenue par plusieurs pays dont les États-Unis avec le Health and Retirement Study (HRS), le Royaume-Uni avec le *English Longitudinal Study on Aging* (ELSA) et l'ensemble de l'Europe avec le *Survey of Health, Aging and Retirement in Europe* (SHARE). Ces

pays ont investi dans l'élaboration d'enquêtes longitudinales exhaustives sur les travailleurs âgés et les aînés pour mieux comprendre les problèmes liés à la retraite et à la santé de cette population.

Le modèle américain (HRS) pourrait servir de référence et rendrait les comparaisons plus faciles avec les autres pays industrialisés, tels que le Royaume-Uni avec ELSA et l'Europe avec SHARE. L'élaboration d'une enquête longitudinale sur les travailleurs âgés permettrait de colliger de l'information directement liée aux enjeux du vieillissement et de bien suivre les transitions des travailleurs âgés vers la retraite et leurs activités durant la retraite. Il faudrait évaluer les coûts de reproduction de ce genre d'enquête ou d'autres modèles d'enquête, mais cette deuxième phase du projet serait vraisemblablement plus coûteuse que la première.

Nous collaborons actuellement avec différents intervenants dans les ministères et avec Statistique Canada à l'évaluation des besoins, des enjeux techniques et des questions de financement en vue de l'amélioration et l'élaboration des enquêtes. Nous sommes également intéressés à créer des partenariats avec d'autres intervenants et organismes pour étudier ces questions.

Des chercheurs et des responsables de l'élaboration des politiques jettent un regard nouveau sur les politiques publiques afin de dégager une meilleure perspective pour évaluer leurs répercussions économiques et sociales sur les individus, les familles, les communautés et les nations. L'ouvrage de John F. Helliwell, *Globalization and Well-Being*, Vancouver: UBC Press, traite à leurs politiques nationales et

L'ouvrage *Globalization and Well-Being* a gagné le prix Donner du meilleur livre traitant de la politique publique

John F. Helliwell, *Globalization and Well-Being*, Vancouver: UBC Press.



# Comblé le manque de données pour répondre aux enjeux du vieillissement démographique

Par Christian Dea,  
Maxime Fougère  
et Bruno Rainville  
Développement  
des ressources  
humaines Canada

On observe un manque de cohérence entre les enquêtes actuelles, qui compliquent l'utilisation de l'information disponible aux fins de recherche et d'analyse des politiques. Par exemple, les enquêtes ne sont pas exhaustives.

Les auteurs travaillent tous au sein de Développement des ressources humaines Canada. Christian Dea est directeur du groupe des études socio-économiques, Maxime Fougère est directeur adjoint du groupe sur la recherche appliquée, Bruno Rainville est analyste principal de recherche pour le groupe des études socio-économiques.

**Le vieillissement de la population entraînera des réallocation importantes de ressources au sein de l'économie et du marché du travail**

La transition des travailleurs âgés (génération du baby-boom) du travail vers la retraite risque d'entraîner des changements structurels importants dans l'offre et la demande de travail au cours des prochaines décennies. Parmi les conséquences possibles du vieillissement, on pense à une évolution profonde des préférences des ménages en matière d'épargne et de consommation, ainsi qu'à une atténuation du rapport entre producteurs et consommateurs. Ces pressions auront vraisemblablement un impact sur le comportement des particuliers et des entreprises, sur la structure de production et sur la distribution des ressources humaines dans l'économie. Le vieillissement démographique soulève donc des enjeux socio-économiques, financiers et intergénérationnels importants, ainsi que des défis pour les politiques publiques. Pour bien répondre à ces enjeux, il importe d'avoir des outils pour nous assurer : 1) de faire un suivi exhaustif des changements dans les conditions actuelles du marché du travail et des transitions vers la retraite, et 2) d'effectuer la recherche, l'analyse des politiques stratégiques et l'évaluation des programmes. La recherche et l'analyse des politiques sont nécessaires pour comprendre les facteurs d'ordre socio-économique, financier et autre qui influencent le degré d'attachement des travailleurs âgés au marché du travail et les mesures d'encouragement à la retraite.

## Les enquêtes existantes sont incomplètes

- On observe un manque de cohérence entre les enquêtes actuelles, qui compliquent l'utilisation de l'information disponible aux fins de recherche et d'analyse des politiques. Par exemple, les enquêtes ne sont pas exhaustives. Chaque enquête porte sur un thème particulier et l'information pertinente est fragmentée dans l'ensemble des enquêtes. De plus, l'information est difficilement comparable, les enquêtes étant basées sur différentes périodes et des populations inégales. Finalement, les données ne sont pas suffisamment longitudinales. Il devient donc difficile de suivre les trajectoires de transition du travail vers la retraite.
- On observe également de graves lacunes dans l'information sur les travailleurs âgés et les aînés, en particulier en ce qui a trait à la richesse et la composition de la structure d'assurance-santé, aux intentions de retraite et aux motifs invoqués, aux arrangements entourant la transition du travail vers la retraite, etc. De plus, la taille des échantillons permettant d'étudier les groupes cibles, comme les travailleurs de 45 ans et plus, les personnes âgées et certains groupes professionnels, est insuffisante.
- On observe aussi un manque de cohérence entre les enquêtes actuelles, qui compliquent l'utilisation de l'information disponible aux fins de recherche et d'analyse des politiques. Par exemple, les enquêtes ne sont pas exhaustives. Chaque enquête porte sur un thème particulier et l'information pertinente est fragmentée dans l'ensemble des enquêtes. De plus, l'information est difficilement comparable, les enquêtes étant basées sur différentes périodes et des populations inégales. Finalement, les données ne sont pas suffisamment longitudinales. Il devient donc difficile de suivre les trajectoires de transition du travail vers la retraite.

## La composition religieuse du Canada

« Sept personnes sur dix s'identifient toujours comme étant catholiques romaines ou protestantes, selon les nouvelles données du Recensement de 2001. Le recensement a permis de constater que la longue tendance à la baisse au sein de la population déclarant des confessions protestantes se poursuit. Le nombre de catholiques romains a augmenté légèrement au cours des années 1990, mais leur proportion au sein de la population totale a quelque peu diminué. Au même moment, le nombre de Canadiens déclarant des religions tels l'islam, l'hindouisme, le sikhisme et le bouddhisme a cru de façon importante. Les changements survenus dans la composition religieuse au pays au cours des dernières décennies résultent principalement des variations démographiques. En outre, lesquelles ont contribué à une plus grande diversité religieuse. En outre, de nombreuses confessions protestantes qui dominaient le portrait religieux du pays voilà 70 ans, telles que les confessions anglicane et de l'église unie, montrent des diminutions en nombre. Cela s'explique par le fait que leurs membres vieillissent et de moins en moins de jeunes s'identifient à ces confessions. Par ailleurs, beaucoup plus de Canadiens ont déclaré n'avoir aucune religion lors du Recensement de 2001. Ce groupe constituait 16 % de la population en 2001, comparativement à 12 % dix ans plus tôt. »

*Les États traitent la religion comme une affaire privée, au lieu de l'intégrer dans un discours public franc et de parler des rôles et des positions variées de l'appartenance religieuse, et se privent ainsi de ressources sociales pour rejoindre les groupes confessionnels, en plus d'encourager une expression religieuse réactive ou autocentrée.*

indien. Mahmood soutient que le fait de considérer ces militants comme des « terroristes » au lieu de « criminels » a provoqué une opération militaire massive disproportionnée par rapport à la simple capture des militants réfugiés dans le temple. Les mesures répressives que les militaires ont exercées sur la communauté sikh se sont avérées extrêmement destructrices pour les relations entre les Sikhs et l'État en Inde.

Par ailleurs, Mahmood estime que la déclaration d'une guerre contre le terrorisme vaguement définie, à la suite des événements du 11 septembre, a donné lieu à une réaction directe dont la portée n'a probablement pas été bien mesurée en ce qui concerne l'établissement à long terme de la paix et de la sécurité.

Cynthia Keppley Mahmood, une experte du militantisme sikh ainsi que des études anthropologiques portant sur la violence politique et religieuse, a également souligné l'importance de la discussion publique fondée et nuancée sur l'activité religieuse. Trop souvent, nous réduisons des événements complexes et leurs motivations à des formes inexacts et simplistes pouvant donner lieu à des réactions politiques inappropriées, voire extrêmement nuisibles.

À titre d'exemple, elle a rappelé l'événement de 1984 du Temple d'or, à Amritsar, en Inde, où les militants sikhs qui avaient trouvé refuge dans le temple, étaient identifiés comme des « terroristes » par le gouvernement

Disponible le 29 mai 2003.

Tiré de Statistique Canada, « Les religions au Canada. » Disponible à l'adresse <http://www12.statcan.ca/human/comm/11/Prod/1/Aleng11k/comp/comp/11/comp11.htm>.



# « R » comme dans « Religion »

Robert Judge, Projet de recherche sur les politiques

Les autorités du système d'éducation publique ont jugé important pour les étudiants d'apprendre le nom des capitales du monde ou les éléments du tableau périodique, mais pas les cinq piliers de l'islam ni les dix commandements des traditions judéo-chrétiennes.

Robert Judge est analyste au PRR

Le 18 mars 2003, Métropolis Canada, en partenariat avec le Programme du multiculturalisme du ministère du Patrimoine canadien, a organisé à Ottawa une table ronde intitulée Religious Communities in Pluralistic Societies. Les participants à cet événement étaient : Paul Bramadat, professeur adjoint de religion et de culture contemporaine à l'Université de Winnipeg; Paul Weller, professeur de relations multiconfessionnelles à l'Université de Derby, au Royaume-Uni; et Cynthia Keppley Mahmood, stagiaire de troisième niveau au Joan B. Kroc Institute for International Peace Studies à l'Université Notre-Dame, aux États-Unis.

Les Canadiens vivent au sein d'une société libérale et multiculturelle. L'importance que nous attachons à notre liberté pour diriger notre vie dans toute sa diversité, notamment la diversité religieuse, ne fait aucun doute. Par conséquent, beaucoup voient la laïcité comme inhérente à notre liberté religieuse. Au Canada, les discussions portant sur la religion ont souvent été écartées du discours public et des activités de l'État, même si les activités religieuses continuent à jouer un rôle important dans la vie privée de nombreux Canadiens.

Chaque participant a remis en question l'absence (ou la présence supposée) de la religion dans les discours publics de leur pays respectif (Canada, Royaume-Uni et États-Unis).

Paul Bramadat a proposé d'examiner l'impact de la présence de Canadiens religieux au sein d'une société pluraliste ayant grandement écarté des arènes publiques les discussions portant sur la religion. En effet, les autorités du système d'éducation publique ont jugé important pour les étudiants d'apprendre le nom des capitales du monde ou les éléments du tableau périodique, mais pas les cinq piliers de l'islam ni les dix commandements des traditions judéo-chrétiennes. Cette situation a d'ailleurs mené à de nombreuses hypothèses naïves ou mal fondées quant à l'appartenance religieuse au Canada. Il est également difficile dans ce contexte de rejoindre les communautés religieuses qui se sentent isolées des attitudes et consensus du « courant » laïque – ou même en opposition à ceux-ci.

Paul Weller a, quant à lui, présenté de nombreux arguments liés aux rapports entre la religion et les sphères publiques, se fondant particulièrement sur ses études de la religion, de l'État et de la société au Royaume-Uni. La première thèse de Weller, rappelant les préoccupations soulevées par Bramadat, soutient que les États traitent la religion comme une affaire privée, au lieu de l'intégrer dans un discours public franc et de parler des civilisation humaine.

Les articles de ce numéro d'Horizons présentent une optique plus ou moins optimiste des conséquences du vieillissement de la population. Toutefois, le vieillissement de la population reste une préoccupation incontournable. Par exemple, un article récent de l'Institut C.D. Howe basé sur une analyse du taux de productivité par âge offre une perspective plus inquiétante des conséquences du vieillissement de la population.

### *Certains participants tendance inexorable, alimentée par des forces du marché extérieures au cadre des politiques fédérales. Le rôle du fédéral devrait être de favoriser la souplesse.*

perspective de recherche à moyen et à long termes en matière d'intensification de l'intégration économique. Nous avons discuté de ce que devrait être « l'initiative majeure », soit la principale approche ou démarche à préconiser, l'idée étant d'attirer l'attention de Washington de manière à

compte de la dynamique récente des relations canado-américaines. Ce programme étudierait surtout les questions relatives au maintien d'un accès sécuritaire à l'espace économique nord-américain, à des approches de collaboration au plan de la sécurité nord-américaine et à la détermination et à l'élimination des obstacles

Selon cette étude, le vieillissement de la population. Les articles de ce numéro d'Horizons présentent une optique plus ou moins optimiste des conséquences du vieillissement de la population. Toutefois, le vieillissement de la population reste une préoccupation incontournable. Par exemple, un article récent de l'Institut C.D. Howe basé sur une analyse du taux de productivité par âge offre une perspective plus inquiétante des conséquences du vieillissement de la population.

intensifier l'intégration économique canado-américaine. Comme le Canada et les États-Unis semblent avoir peu d'intérêts communs sur certains enjeux de l'ALENA, toute démarche graduelle visant à aborder la problématique des enjeux canado-américains de l'ALENA pose problème. L'initiative majeure pourrait comprendre des composantes clés comme la sécurité, le commerce, la collaboration en matière de ressources naturelles, la mobilité et les institutions.

Enfin, il y a eu consensus à l'effet qu'il était actuellement plus pressant de se pencher sur les relations canado-américaines que sur celles qui impliquent le Mexique, car celles-ci amèneraient des questions d'un tout autre ordre, une autre dynamique avec les États-Unis et un ensemble de trajectoires politiques différentes.

### **Prochaines démarches**

La table ronde a présenté un large éventail d'orientations et de suggestions intéressantes pour le Projet sur les Liens nord-américains du PRR. Bien que plusieurs des suggestions aient surtout été des orientations préconisées, des conseils stratégiques et des orientations de politiques, elles serviront à raffiner le plan de travail et le cadre de recherche du projet.

Au-delà du programme économique, les discussions de la table ronde ont aussi porté sur la nécessité d'examiner la sécurité du point de vue des États-Unis, quoique dans le contexte d'un programme canado-américain intégré et exhaustif. Néanmoins, on a reconnu que le processus d'élaboration de politiques en ce qui concerne la participation du Canada aux questions de sécurité et de frontière est bien entamé. L'urgence d'aborder les questions de sécurité nécessite d'envisager une perspective d'élaboration de politiques accélérée, plutôt qu'une

Yvan Guillemette, *Ralentir avec l'âge : Les répercussions inquiétantes du vieillissement de la population active sur le niveau de vie des Canadiens*, (Commentaire de l'Institut C. D. Howe commentaire No 182, mai 2003). Ce commentaire est accessible à l'adresse suivante : <[http://www.cdhowe.org/pdf/commentary\\_182\\_french.pdf](http://www.cdhowe.org/pdf/commentary_182_french.pdf)>. Disponible le 4 juin 2003.



comme nous la connaissons. Cette possibilité est surtout évidente en ce qui concerne la prestation des services sociaux au Canada. Certains participants ont fait valoir que ces arguments ne tenaient pas compte du fait que l'intensification de l'intégration est une tendance inexorable, alimentée par des forces du marché extérieures au cadre des politiques fédérales. Le rôle du fédéral devrait en être un de facilitateur, entre autres pour réduire les coûts de transaction à la frontière. De même, d'autres participants ont fait valoir que

*L'analyse en profondeur du caractère unique, complexe, asymétrique et bipolaire de nos relations avec les États-Unis nécessite de plus amples recherches, qui feraient place à des perspectives nord-américaine, canadienne, régionale, provinciale et urbaine.*

politiques publiques qui ont assuré cette réussite. L'analyse en profondeur du caractère unique, complexe, asymétrique et bipolaire de nos relations avec les États-Unis nécessiteraient place à des perspectives nord-américaine, canadienne, régionale, provinciale et urbaine. Plusieurs avertissements sont de mise :

*En premier lieu*, puisque les structures des économies canadienne et américaine ne coïncident pas, celles-ci peuvent répondre différemment à

nous accordons trop d'importance aux outils de politiques, sans nous soucier suffisamment des résultats. Ils y a eu consensus à l'effet que nous devons d'abord déterminer nos priorités et ensuite investir les efforts nécessaires à leur concrétisation. En outre, nous devons admettre le principe d'une décentralisation des pouvoirs du fédéral au profit de nombreuses zones de compétences régionales ou autres intérêts infranationaux, qui négocieraient des ententes transfrontalières. Quoique potentiellement productif, ce processus peut affecter le rôle du gouvernement fédéral en matière de politiques nationales.

### Les initiatives politiques potentielles favorisent l'intégration

Un programme de recherche qui se concentre sur l'intensification de l'intégration économique nord-américaine doit nécessairement tenir

*En deuxième lieu*, nous devrions reconnaître que les ressources énergétiques sont limitées, non seulement au plan des ventes aux États-Unis, mais également au plan de la consommation nationale. À la fois comme option stratégique et comme facteur de production, les activités liées aux ressources énergétiques devraient être réglementées de manière à favoriser la conservation, qui servira à son tour d'élément de négociation dans de futures discussions avec les États-Unis. *En troisième lieu*, intégration économique ne signifie pas intégration sociale. Ce point est particulièrement important, lorsqu'on considère qu'une intégration plus vaste, passant du secteur restreint des marchandises à celui des services pourrait très bien affecter la prestation des services

- *Un pacte de sécurité concernant les ressources naturelles* qui engloberait les produits agricoles et forestiers, ainsi que les ressources émergentes, les métaux et les minéraux, selon les principes essentiels des marchés libres et de la compatibilité des règlements.
- *Maximiser l'efficacité économique* grâce à l'harmonisation ou à la reconnaissance mutuelle d'une grande variété de régimes réglementaires.
- *Rebâtir la défense* afin de développer la capacité d'apporter une contribution importante au renforcement de la sécurité continentale et mondiale.
- *Établir un nouveau cadre institutionnel* avec les États-Unis fondé sur la collaboration et le respect mutuel de la souveraineté, en s'inspirant par exemple des modèles de commissions paritaires pour favoriser la coordination, et prévenir et régler les conflits.

### Les risques potentiels d'une intégration plus poussée

Alors que la majorité des intervenants ont insisté sur la question des avantages économiques potentiels qui peuvent découler d'une intégration nord-américaine plus poussée, plusieurs ont plutôt insisté sur une approche plus prudente qui examinerait un large éventail de résultats possibles, sans se limiter au domaine économique. Les intervenants ont exprimé leurs craintes quant au fait que les décisions antérieures et les ornieres tracées ont eu un « effet de cliquet », laissant très peu de place au renversement de décisions antérieures. Quelques participants croient qu'étant donné la réussite du Canada à sauvegarder sa souveraineté, sa culture, ses valeurs et son identité, nous devrions éviter de compromettre les outils de

# Le Projet sur les Liens nord-américains : mise au point du programme de recherche

Robert (Bob) Kunimoto, **Projet de recherche sur les politiques**

*Le Canada n'avait d'autre choix que d'envisager une perspective plus globale et proactive en ce qui concerne ses relations avec les États-Unis.*

Robert (Bob) Kunimoto est agent principal de recherche en politiques au PRR.

La table ronde était formée de grands spécialistes des relations nord-américaines provenant des milieux gouvernementaux, du secteur privé et du milieu de la recherche. Ils ont abordé la question d'initiatives potentielles qui, dans le contexte actuel des politiques nord-américaines, pourraient permettre au Canada de tirer pleinement profit de l'intégration économique. Les questions abordées, déterminées à la suite de consultations à grande échelle, comprenaient la collaboration réglementaire internationale, les initiatives commerciales, la mobilité de la main-d'œuvre et l'émergence de régions transfrontalières.

Pendant les séances de la matinée, nous avons établi le contexte, présenté des exposés sur les relations canado-américaines actuelles et déterminé les motifs pour approfondir les liens avec les États-Unis, ainsi que les risques associés à la poursuite de l'intégration. Pendant les séances de l'après-midi, nous avons étudié les initiatives de recherche potentielles qui pourraient être à la base de discussions sur les politiques et contribuer à l'établissement d'un cadre pour de futures recherches.

## Le contexte politique des relations canado-américaines

La table ronde a débuté par une évaluation de l'état des relations canado-américaines dans le contexte géopolitique actuel en pleine évolution. Le sentiment général exprimé par les participants était que les frictions entre le Canada et les États-Unis, quoique considérables, seront vraisemblablement de courte durée. Cependant, tous les participants étaient d'avis que l'importance du

marché américain pour l'économie canadienne est une raison suffisante pour que les relations canado-américaines soient au premier plan des préoccupations, particulièrement dans l'après 11 septembre 2001, où la « sécurité prend le pas sur le commerce ».

Étant donné cette conjoncture politique et les risques qui s'y rattachent pour l'économie canadienne, la plupart des participants sont unanimes à croire que le Canada devra faire un choix historique quant à son avenir au sein de l'Amérique du Nord.

## Le Canada peut-il bénéficier d'une intensification de l'intégration nord-américaine?

Les participants ont convenu que le Canada n'avait d'autre choix que d'envisager une perspective plus globale et proactive en ce qui concerne ses relations avec les États-Unis. Nous devons nous employer à favoriser une intégration accrue, particulièrement grâce à la convergence des règles et des réglementations, tout en continuant de maintenir les éléments nationaux revêtant une importance particulière pour les Canadiens.

Pour faire progresser son programme politique, le Canada doit envisager des thèmes qui soient convaincantes pour les Canadiens comme pour les Américains. À cet égard, on a proposé des orientations prescriptives, notamment les suivantes.

- *Réinventer les frontières* en éliminant les obstacles au transport des marchandises et à la mobilité des gens en Amérique du Nord, ce qui permettra de reconnaître une perspective de sécurité fondée sur la protection des accès à l'ensemble de l'Amérique du Nord.

Le 4 avril 2003 à Ottawa, le Projet de recherche sur les politiques a tenu une table ronde intitulée *Les Liens nord-américains : mise au point du programme de recherche*.



d'opter pour la « grande idée » d'un marché commun. Dans la conjoncture actuelle, les participants favorisent unanimement la première approche. D'autres mesures pourraient être prises dans des secteurs tels que la coopération réglementaire, la mobilité de la main-d'œuvre, l'immigration, les recours commerciaux et le règlement

### *Les partenaires de l'ALENA doivent évaluer s'il est nécessaire de prendre d'autres mesures en matière d'intégration ou d'opter pour la « grande idée » d'un marché commun.*

d'inviter les entreprises canadiennes et américaines à investir de dix à vingt milliards \$ par an pendant cinq ans dans le développement du secteur énergétique au Mexique, secteur auquel le Mexique garantirait l'accès. Cette initiative mènerait à une croissance de cinq à six pour cent du PIB du Mexique et rapporterait des profits

des différends, tout en gardant à l'esprit les objectifs à long terme tels qu'un marché commun ou un tarif extérieur commun. Il n'est pas nécessaire d'adopter une position trilatérale sur toutes les questions. On pourrait faire des progrès sur une base bilatérale, en fonction de la bonne volonté des pays. On constate que, dans une perspective commerciale américaine, l'ALENA est un accord équitable et que d'autres questions d'ordre commercial, notamment les négociations avec l'OMC et le déficit commercial avec la Chine sont en mode de surveillance. En outre, la sécurité nationale aux E.-U. est une préoccupation constante dans toutes les sphères d'activités américaines. La conférence a mis en lumière plusieurs points nécessitant une recherche plus approfondie. Bon nombre de questions soulevées cette année serviront de canevases à l'ordre du jour de la conférence de l'année prochaine, qui se tiendra les 26 et 27 avril 2004 à Monterrey, au Mexique.

### **Notes**

I Le FINA est une organisation à but non lucratif qui se consacre au dialogue et aux réseaux nord-américains, en organisant des rencontres entre les principaux intervenants du milieu politique, du secteur privé, des syndicats et des cercles universitaires dans les trois pays membres de l'ALENA.

Canada et du Mexique se composent de produits fabriqués par des entreprises américaines établies dans ces pays. Par conséquent, les États-Unis ont des intérêts à garder la frontière ouverte tout en poursuivant leurs efforts d'intégration. Qui plus est, les États-Unis consomment beaucoup plus de pétrole et de gaz naturel qu'ils n'en produisent et importent une proportion appréciable de cette ressource du Canada. Les États-Unis gagnent à participer pleinement avec le Canada et le Mexique à l'élaboration de politiques nord-américaines en matière d'énergie, par exemple.

Si l'on se base sur la prémisse que l'intégration fonctionne mieux avec les pays dont l'économie est comparable, la question de combler l'écart de développement du Mexique a été au cœur de la conférence. Robert Pastor a proposé la création d'un fonds. La source de financement proviendrait de contributions, à raison de dix milliards \$ par an pendant dix ans (90 pour cent des E.-U. et dix pour cent du Canada). Cette proposition n'a cependant pas été considérée comme réalisable dans un avenir prévisible. Pour le moment, ni les États-Unis ni le Canada n'ont envisagé la possibilité de contribuer à un tel fonds. Le Canada préférerait apporter son soutien par le biais d'institutions financières telles que la Banque nord-américaine de développement.

Existe-t-il d'autres moyens d'élever le niveau de vie au Mexique? L'une des avenues, proposée par Samuel Morley, de l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, était de suggérer au gouvernement mexicain de modifier sa stratégie de développement en soutenant les secteurs à prédominance de main-d'œuvre, comme l'agriculture et le bâtiment, plutôt qu'en misant sur les secteurs à prédominance de capital. Andrés Rosental, du Conseil mexicain

# Au-delà du libre-échange

Sushma Bawareal, Projet de recherche sur les politiques

Sushma Bawareal est agente principale de recherche en politiques au PRR.

La conférence, qui s'est tenue à Montréal, était l'occasion de faire le point sur les avantages économiques que retirent le Canada, les États-Unis et le Mexique de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) et d'étudier les meilleures avenues pour approfondir et élargir le processus d'intégration nord-américaine dans les secteurs politique, social et économique. Les conférences et les participants représentaient divers groupes et organisations, dont des industries, des universités, des ONG, ainsi que différents paliers de gouvernement, des diplomates et des politiciens.

Au cours de la conférence, Michael Gadbow (v.-p. et conseiller principal à General Electric) déclarait, à juste titre, que la « géographie a fait de nous des voisins; l'histoire, des amis; et la mondialisation, des partenaires ».

Il subsiste peu de doute quant aux avantages que procure l'ALENA. Les chiffres du produit intérieur brut, du commerce et de l'emploi des pays partenaires en font d'ailleurs foi. (Fait intéressant, les sondages d'opinion publique montrent que les citoyens de chaque pays croient que l'accord est moins favorable à leur endroit.) Le fédéralisme et la décentralisation ont contribué à accélérer le processus d'intégration, tant au Canada qu'aux États-Unis. Dans un régime fédéraliste, les entités autonomes (États et provinces) peuvent prendre des décisions de façon indépendante en matière de consolidation de liens bilatéraux et multilatéraux, sans que les autres États ou provinces ou le pouvoir central n'érigent des obstacles. Il en résulte un renforcement de ces liens.

l'Amérique du Nord.

Les 27 et 28 mars dernier à Montréal, le Forum sur l'intégration nord-américaine (FINA)<sup>1</sup> tenait une conférence intitulée Au-delà du libre-échange : consolider

- la région économique du nord-ouest du Pacifique (les cinq États du Nord-Ouest, la Colombie-Britannique, l'Alberta et le Yukon), dont le rôle est de coordonner les politiques des provinces et des États dans l'ensemble de la région;
  - des rencontres de gouverneurs et de premiers ministres de l'Ouest, modélisées selon les regroupements des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres des provinces de l'Atlantique et du Québec;
  - le *Council of State Governments*, plusieurs provinces canadiennes se sont jointes aux regroupements régionaux de cet organisme – la Nouvelle-Écosse et le Québec, la Saskatchewan fait partie du groupe de l'Ouest, la C.-B. et l'Alberta font partie du groupe de l'Ouest.
- Les liens bilatéraux comprennent, par exemple, les conseils consultatifs bilatéraux du gouvernement de l'Alberta et des gouvernements du Montana, de l'Idaho et de l'Alaska, de même que la participation, sous forme de consultations officielles, du gouvernement de l'Ontario et des gouvernements des États des Grands Lacs. Bien que ce point ne figurait pas à l'ordre du jour de la conférence, la question de la sécurité a teinté une bonne partie des débats. S'il a été entendu que la sécurité demeurerait une préoccupation prédominante pour les Américains, le Canada et le Mexique ne peuvent pour autant se passer des États-Unis. Ainsi, une très forte proportion des exportations du



par rapport à celle des citoyens de souche, il vaut mieux évaluer leur rapidité d'adaptation à la société d'accueil et d'acceptation par celle-ci.

## Mettre l'accent sur l'intégration et le capital social

L'entrée des immigrants au Canada ne marque que le début du processus d'immigration : il faut des années pour que les immigrants s'intègrent pleinement à la société d'accueil.

C'est pourquoi la professeure Marie McAndrew propose de décaler notre attention des niveaux d'intégration aux niveaux d'intégration. On a rappelé aux participants de la conférence l'objectif humanitaire de la politique canadienne en matière d'immigration. Il faut souligner l'importance de réconcilier les objectifs humanitaires aux objectifs économiques. Tous les immigrants contribuent à la société et à l'économie canadienne, même si certaines de ces contributions ne se manifestent qu'à longue échéance.

Un déterminant clé de l'intégration des immigrants est le capital social, y compris les réseaux et normes partagées. Des études présentées lors de la conférence ont démontré la nécessité de nous pencher sur le rôle que joue l'identité ethnique dans la recherche de travail et dans d'autres phénomènes liés au marché du travail. Le Projet de recherche sur les politiques a annoncé la tenue prochaine d'une conférence intitulée *Les occasions et enjeux de la diversité : quel rôle pour le capital social?*, organisée en partenariat avec l'OCDE et plusieurs ministères fédéraux. L'un des objectifs de la conférence, qui aura lieu à Montréal en novembre 2003, sera d'élaborer un programme de recherche sur le rôle du capital social dans l'immigration et la diversité grâce aux nouvelles données produites au Canada et à l'échelle internationale.

pour la trouver souhaitable : en effet, la diversité pourrait devenir une source de tension sociale et politique. M. Collacott souhaite également une approche équilibrée à l'immigration qui tiendrait compte des attitudes des villes d'accueil, d'une part, et des besoins des nouveaux-venus, d'autre part.

On a aussi débattu du bien-fondé des motifs économiques de l'immigration à grande échelle. D'un côté, on avance que le Canada ne devrait pas dépendre exclusivement de l'immigration pour résoudre les problèmes de pénurie de qualification et de vieillissement de la population. Stoffman rappelle que les baby-boomers travaillent encore aujourd'hui, que leurs enfants arriveront bientôt sur le marché du travail, et que les populations autochtones progressent de façon marquée, surtout dans les Prairies. Il serait donc avantageux d'instruire les citoyens actuels du Canada plutôt que de rechercher des talents à l'étranger.

D'aucuns ont aussi soulevé la question du prix moral de l'immigration du fait que le Canada réduit sa pénurie de qualifications aux dépens de pays en voie de développement, qui perdent leurs travailleurs les plus qualifiés. En revanche, des chercheurs comme Peter Li, de l'Université de la Saskatchewan, soulignent que la crainte de problèmes potentiels n'est pas une raison de réduire le taux d'immigration au Canada. Même si l'immigration n'est pas la solution miracle au problème du vieillissement de la population et de la pénurie de main-d'œuvre qualifiée, elle peut certainement réduire son effet. Nous ne pouvons échapper à la réalité :

certaines secteurs, comme l'éducation et les soins de santé, souffrent déjà d'une pénurie de main-d'œuvre qualifiée. Enfin, l'immigration permettra de bâtir le Canada et il est futile d'essayer de prévoir toutes ses retombées. Au lieu de nous concentrer sur la performance économique des immigrants

Le Manitoba est l'une des provinces qui ont signé une telle entente avec le gouvernement fédéral. On constate que les immigrants reçus au Manitoba dans le cadre de cette entente présentent un taux d'emploi et de rétention particulièrement élevé. La prise en compte des particularités régionales dans un contexte national représente une solution pragmatique et inclusive de distribution de l'immigration et des avantages qui s'y rattachent dans l'ensemble du pays.

## Créer un programme d'immigration durable

L'écart entre la performance économique des immigrants et celle des citoyens de souche a toujours été l'étalon de mesure du succès des politiques d'immigration. Or, un important corpus de recherche souligne le recul des revenus initiaux des immigrants arrivés au Canada au début des années 90 par rapport à leurs prédécesseurs. Ce recul est particulièrement marqué parmi les immigrants qualifiés choisis de par leur spécialisation et éducation. La crise économique du début des années 90 et la reprise qui s'est fait attendre ont contribué en partie à ce phénomène. Cependant, la non-reconnaissance des diplômes et titres de compétences acquis à l'étranger y est aussi pour

quelque chose. Étant donné la concentration d'immigrants dans les grands centres urbains et les difficultés affrontées par les nouveaux immigrants sur le marché du travail, comment le Canada peut-il se doter d'un programme d'immigration durable? Daniel Stoffman propose une réduction des niveaux d'immigration au Canada. À l'en croire, la congestion démographique effriterait la qualité de vie et la compétitivité de villes comme Toronto et Vancouver. Martin Collacott, de l'Institut Fraser, estime que le Canada ne détient pas la formule magique en matière de gestion de la diversité, même si tous s'accordent

# L'immigration :

Notre identité,  
notre affaire,  
notre choix

Réflexions sur  
la Sixième  
conférence  
nationale  
Metropolis

Jean Lock Kunz (Ph.D.),  
Projet de recherche  
sur les politiques

Au lieu de nous concentrer sur  
la performance économique  
des immigrants par rapport  
à celle des citoyens de souche,  
il vaut mieux évaluer leur  
rapidité d'adaptation à  
la société d'accueil et  
d'acceptation par celle-ci.

Jean Lock Kunz est agente principale  
de recherche en politiques au PRR.

Le Canada se situe au deuxième rang des pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en ce qui concerne la proportion de la population née à l'étranger (18 pour cent, ou 5,4 millions de personnes),

après l'Australie. Au cours des années 90, le Canada a accueilli plus de deux millions de personnes à titre de résidents permanents, et la plupart d'entre elles se sont établies dans des régions métropolitaines de recensement. Nos villes se sont diversifiées du point de vue linguistique, ethnique et religieux, et l'immigration et la diversité culturelle sont deux éléments clés de l'identité canadienne. L'honorable Denis Coderre, ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration du Canada, a observé que, puisque le Canada continue de dépendre de l'immigration comme source de main-d'œuvre et de croissance démographique, celle-ci « sera au cœur des préoccupations politiques au cours de la décennie

à venir ». « L'immigration est l'affaire de tous », soulignait le ministre Coderre. L'élaboration d'une politique d'immigration au XXI<sup>e</sup> siècle exige des études, des partenariats et de la collaboration entre tous les niveaux du gouvernement, les parties prenantes et le grand public. La Sixième conférence nationale Metropolis a réuni chercheurs, responsables de l'élaboration des politiques, administrateurs, représentants d'organismes non gouvernementaux et politiciens pour discuter de diverses questions liées à l'immigration et à la diversité et pour partager conclusions et expériences en la matière.

Dans le cadre de séances plénières et d'ateliers, les participants ont partagé les fruits de leurs recherches et discuté de nombreuses questions, dont la

## Partager les avantages de l'immigration

études en politiques concrètes.

Les immigrants se concentrent dans les grands centres urbains, notamment Montréal, Toronto et Vancouver, qu'on appelle collectivement « la zone M-T-V ». Ces villes ont prospéré au contact des vagues successives d'immigrants et de la fécondité culturelle et de la vitalité économique qui en découlent. Les différents paliers de gouvernement et les villes de petite et de moyenne envergure, qui constatent l'épanouissement découlant de l'immigration dans les grandes villes, ont manifesté leur intérêt à attirer et à garder des immigrants. La question est donc comment attirer les immigrants dans les petites et moyennes

villes du Canada.

D'après les données présentées à la conférence, le soutien à l'éducation, à l'emploi et à l'établissement sont les meilleurs arguments de recrutement et de rétention des nouveaux-arrivés dans les petites et moyennes villes au Canada et aux États-Unis. Le gouvernement fédéral a proposé une stratégie régionale de recrutement incitant les provinces et les villes intéressées à fonder leurs plans de sélection et d'établissement des immigrants sur leurs besoins particuliers. L'un des éléments décisifs de la politique en matière d'immigration est l'entente de candidats désignés par les provinces intervenue entre les administrations fédérale et provinciales, en vertu de laquelle la province est habilitée à choisir les immigrants dont la qualification est particulièrement bénéfique à son économie.



## Le fédéralisme et la politique sociale des régions en cours d'intégration

Plusieurs exposés ont porté sur le rapport entre le fédéralisme, l'intégration et la politique sociale. Bien que les participants n'étaient pas tous d'accord, plusieurs d'entre eux semblaient appuyer l'hypothèse 3 de Richard Simeon, selon laquelle il n'existe pas de lien direct entre l'intégration et la politique publique, et que les trois nations de l'Amérique du Nord ont une marge de manœuvre très large, ce qui laisse beaucoup de place à l'autonomie politique.

Kent Weaver, du Brookings Institute, a rappelé que de nombreuses difficultés surgissent lorsque nous analysons les relations entre l'intégration régionale, le fédéralisme et la politique sociale. Chaque variable est complexe en soi, et tenter d'établir des liens de causalité entre ces variables est très difficile. M. Weaver a observé que l'intégration régionale a un impact sur le fédéralisme, tandis que le fédéralisme et l'intégration régionale ont une incidence sur la politique sociale. Néanmoins, il en est venu à la conclusion que les conséquences de l'intégration régionale sur la politique sociale semblent être surtout indirectes, et inégales d'un secteur à l'autre.

Alain Noël, de l'Université de Montréal, a abordé la question de l'incidence de l'intégration économique sur le fédéralisme et la politique sociale au Canada, plus particulièrement au Québec. Il a ajouté que la preuve empirique semble indiquer que les provinces gagnent en force à mesure qu'augmente la décentralisation des politiques sociales dans un système fédéral. Il a noté que les preuves démontrent l'absence de convergence entre les politiques du Canada et celles des États-Unis et donc, d'impact sur le fédéralisme. À partir de ces arguments, M. Noël a observé ce qu'il appelle un paradoxe d'intégration : le Canada n'a jamais été si bien intégré économiquement

que les États nationaux demeurent d'importants facteurs limitant la capacité des régions à établir des relations de gouvernance avec les dirigeants des divers paliers. En conclusion, il a affirmé qu'il n'y avait pas de véritable intégration politique et économique dans les régions, sinon à l'échelle nationale. Bien que les échanges d'information entre les régions se multiplient, la gouvernance multi-niveau manque d'homogénéité en Europe et demeure instable en Amérique du Nord.

Kathy Brock, de l'Université Queen's, a étudié l'évolution du dialogue entre les gouvernements infranationaux, et entre ces derniers et les collectivités locales. Elle a fait remarquer qu'il n'y a aucune communication entre les collectivités sur les conséquences des accords commerciaux, que l'on n'accorde que peu d'attention au dialogue avec les collectivités et qu'il n'y a pas de reproduction de ce dialogue dans les accords internationaux. De façon analogue, elle a remarqué que, au Canada et aux États-Unis, les questions relatives aux collectivités qui ont des composantes autochtones ou renferment des minorités linguistiques ou culturelles sont absentes des décisions dans le cadre des accords internationaux, dans lesquels ce sont les intérêts commerciaux qui tendent à prédominer.

Le discours de Ken McRoberts, du collège universitaire Glendon de l'Université York, s'est axé sur la création de nouvelles institutions de gouvernance dans les régions. Étant donné que le Canada, les États-Unis et le Mexique sont toutes des entités fédérées, il est possible d'intégrer des activités dans l'ensemble des régions à l'échelle infranationale. Il a examiné les processus d'intégration européenne en prenant l'exemple de la Catalogne. Profitant de l'intégration de l'Espagne au sein de la Communauté européenne, le gouvernement catalan a élaboré une politique commerciale autonome par rapport à la collectivité nationale. Cependant, Ken McRoberts a souligné que les États nationaux demeurent d'importants facteurs limitant la capacité des régions à établir des relations de gouvernance avec les dirigeants des divers paliers. En conclusion, il a affirmé qu'il n'y avait pas de véritable intégration politique et économique dans les régions, sinon à l'échelle nationale. Bien que les échanges d'information entre les régions se multiplient, la gouvernance multi-niveau manque d'homogénéité en Europe et demeure instable en Amérique du Nord.

## Conclusion

Cette conférence sur le fédéralisme et l'intégration transfrontalière en Amérique du Nord a souligné l'importance de considérer la relation entre l'intégration économique et les mécanismes de gouvernance à l'échelle nationale et infranationale. Cette optique est particulièrement importante dans le contexte nord-américain, en raison de la structure fédérale des trois pays de l'ALÉNA. L'intensification de l'intégration économique pour les nombreuses implications pour les entités infranationales et offre de nouvelles perspectives pour les questions de gouvernance, par exemple, et d'encourager la diversité.

# Fédéralisme et intégration transfrontalière en Amérique du Nord

Par Laura Macdonald et  
Andrea Rounce  
Université Carleton

*Le Canada n'a jamais  
été si bien intégré  
économiquement aux  
États-Unis et simultanément,  
sur le plan des régimes fiscal  
et social, il n'a jamais  
été aussi différent des  
États-Unis.*

Laura Macdonald est professeur  
agregé de science politique de  
l'Université Carleton. Andrea Rounce  
est candidate au doctorat en science  
politique de l'Université Carleton

Tenue les 7 et 8 février 2003 à Ottawa, la conférence *Fédéralisme et intégration transfrontalière en Amérique du Nord* a été organisée par le Centre d'étude de la politique et de la société nord-américaines (CNAPS). Cette conférence visait à répondre au besoin, cerné par les organisateurs, d'examiner les implications sociales et politiques d'un approfondissement du processus d'intégration. Un rapport intégral de la conférence est affiché sur le site Web du CNAPS de l'Université de Carleton au [www.carleton.ca/nac](http://www.carleton.ca/nac). Disponible le 12 juin 2003.

## Comprendre l'intégration et le fédéralisme

Dans son discours-programme, Richard Simeon, de l'Université de Toronto, a élaboré trois

hypothèses concurrentes à propos des conséquences de l'intégration nord-américaine au Mexique, au Canada et aux États-Unis. Ces hypothèses ont orienté la plupart des débats qui se sont déroulés pendant cette conférence :

### Hypothèse 1

Les conséquences de l'intégration dans les trois pays sont centrifuges et favorisent la désintégration et la décentralisation.

### Hypothèse 2

Les conséquences de l'intégration sont centripètes et favorisent l'homogénéité et la centralisation.

### Hypothèse 3

Les changements politiques sont surtout provoqués par des forces internes, plutôt que par des forces externes, de sorte que nous devons concevoir les changements au sein de la fédération en fonction des forces internes.

Tout en mettant l'accent sur l'importance de l'intégration économique des trois pays, Simeon a relevé que les institutions fédérales aident au processus d'intégration. Il a également souligné que l'intégration nord-américaine s'opère, bien que de façon inégale, dans les trois pays, et que l'intégration elle-même n'était pas une source majeure de changements dans le fédéralisme. Toutefois, il est très probable que ces pressions soient appuyées par des pressions des pro-

vinces, des États ou des villes afin de participer davantage aux futures négociations.

## Le fédéralisme au Canada, aux États-Unis et au Mexique

De nombreux participants ont discuté du fait que les pays sont tous des entités fédérées, mais qu'ils appliquent leurs principes fédéraux différemment. À cet égard, Robert Findow, de l'Université Dalhousie, a donné l'exemple de la distribution des revenus dans les trois pays. Au Canada, le gouvernement fédéral se sert de paiements de péréquation comme moyen de redistribution des richesses aux régions. Les États-Unis fixent généralement des normes et des exigences nationales concernant le partage des ressources. Au Mexique, la redistribution était autrefois effectuée en fonction des revenus par habitant, mais aujourd'hui, les États défavorisés reçoivent plus de fonds que les États mieux nantis.

## Les régions et les institutions de gouvernance en Amérique du Nord

Robert Stumberg, de l'Université Georgetown, a déclaré que les négociations commerciales ne menacent pas nécessairement le fédéralisme et qu'une surveillance instituée par le pouvoir législatif peut assurer le bon maintien des institutions fédérales. En guise d'illustration, M. Stumberg a présenté le cas du *Forum for Democracy and Trade*, un réseau national aidant certains États américains à faire face aux conséquences économiques des politiques commerciales, tout en protégeant leur autorité gouvernementale.



Manifestement, l'introduction des changements entraînés par une telle mise en œuvre ne peut réussir qu'avec l'engagement des cadres supérieurs, un personnel formé et motivé et des ressources adéquates. Par la suite, il faut s'assurer d'entreprendre des col-lectes de données appropriées et de transmettre les résultats pour permet- tre à l'entreprise de bien progresser. Les entreprises qui ont été de l'avant avec la mise en œuvre de la respon- sabilité sociale ont tout de même dû relever quelques défis parmi ceux qui ont été répertoriés. Ces facteurs de réussite et ces défis revêtent une importance considérable pour les gouvernements, puisqu'ils détermi- nent la combinaison de mesures qui encourageront ou non les entreprises à adopter la responsabilité sociale.

## Le rôle du gouvernement relatif à la responsabilité sociale des entreprises

Nous avons demandé aux entreprises de donner leur avis sur les rôles poten- tiels du gouvernement fédéral afin de contribuer à faire progresser la mise en œuvre de la responsabilité sociale. L'encadré intitulé « Rôles potentiels du gouvernement » met en évidence les résultats du sondage sur les principaux rôles potentiels du gouvernement.

## Conclusions

En raison de la diversité des résultats, il est évident que les entreprises croient qu'il incombe au gouvernement de faciliter l'adoption de la responsabilité sociale des entreprises au Canada. Les résultats à ces questions aideront les différents ministères fédéraux à évaluer et à définir leurs rôles dans le cadre de la responsabilité sociale.

## Conclusions

Cette étude a été menée afin de mieux faire comprendre aux intéressés l'évolution du rôle des entreprises dans la société. D'après des études de cas, des normes et des directives nationales et internationales récentes ou émer- gentes, nous constatons que les attentes des intéressés en matière

de rendement économique et social sont maintenant plus élevées. Les récents flascos dans le monde des affaires ont permis à certaines de mieux saisir l'importance des pra- tiques de gouvernance et de la responsabilité sociale.

Si cette meilleure compréhension est combinée à la nécessité de maintenir ou d'accroître la compétitivité sur le marché international, la possibilité d'évolution en matière de développe- ment durable devient encore plus pertinente. Bon nombre d'entreprises adoptent des approches proactives de la responsabilité sociale, mais, comme cette étude le démontre, elles doivent comprendre que sa mise en œuvre entraîne des défis sur le plan de la gestion du changement.

### Facteurs de réussite

- Vision et engagement de la haute direction en matière de respon- sabilité sociale
- Compétences et outils
- Encouragement, facteurs de motivation et participation des employés
- Ressources adéquates
- Renseignements et données

### Défis

- Développer un plan d'affaire
- Mesures du rendement
- Comblar le désavantage par rapport aux autres intervenants dans le secteur
- Assurer la continuité
- Abandonner les anciennes habitudes

### Notes

- 1 Les auteurs sont employés par la Direc- tion de la coordination de la politique et du portefeuille de Ressources naturelles Canada, qui est supervisée par Patricia McDowell. Ils tiennent à remercier Ramona Baskin, John Besley, Roy Brooke, John Chibuk, Shawna Christianson, Paul Halucha, Lise-Aurore Lapalme, Stephen LeClair, Diane McLaughlin, Craig Millar, Andrea Moffat, Kris Nanda et Alisa Post- ner, du groupe de travail interministériel, ainsi que Five Winds International. Pour plus d'information sur l'étude dans cet article, communiquer avec Jim Frehs at (613) 992-3863.

### Rôles potentiels du gouvernement (en ordre décroissant)

- Montrer la voie à suivre – communiquer les mesures prises par le gouvernement
- Diffuser les méthodes optimales
- Elaborer et (ou) soutenir des programmes qui viennent en aide aux entreprises engagées en matière de responsabilité sociale
- Reconnaître et récompenser les entreprises qui sont leaders en cette matière
- Préciser ce que la responsabilité sociale signifie; les attentes
- Favoriser une collaboration et une coordination interministérielles
- Conduire une analyse de rentabilisation de la mise en œuvre de la responsabilité sociale
- Encourager la présentation de rapports destinés au public sur le rendement économique, environnemental et social
- Contribuer à faire reconnaître le Canada comme un chef de file en matière de responsabilité sociale

Entreprises participant à l'étude

- CFCP
- DuPont
- Home Depot Canada
- Husky Injection Moulding
- Nutreco Canada (Marine Harvest)
- Syncrude
- Teck Cominco
- TELUS
- VanCity Financial
- Weyerhaeuser Canada

Le cadre de l'étude s'appuyait sur une version modifiée des directives en matière de responsabilité sociale des entreprises du Canadian Business for Social Responsibility (CBSR). Ces directives présentent les domaines clés dans lesquels les entreprises qui observent la responsabilité sociale devraient s'impliquer. Les promoteurs de l'étude ont

choisi ce cadre et chaque entreprise participante devait indiquer les domaines dans lesquels elle est parti-

culièrement active. Aux fins d'étude, les éléments du programme qui soutiennent le concept de responsabilité sociale des entreprises sont définis comme étant les relations communautaires, la gouvernance et l'éthique, la gestion de la clientèle ou des produits, le personnel, la présentation de rapports et les communications, la participation des intéressés, l'environnement, les actionnaires et la gestion de l'approvisionnement.

Le questionnaire est surtout axé sur les incitatifs qui poussent certaines entreprises à adopter la responsabilité sociale ainsi que sur les facteurs de réussite et les défis qu'occasionne la mise en œuvre de la responsabilité sociale. Une des principales questions du sondage portait sur le rôle potentiel du gouvernement fédéral pour favoriser l'accélération du processus d'adoption de la responsabilité sociale des entreprises.

Incitatifs à la responsabilité sociale des entreprises

- Réputation de l'entreprise et amélioration de l'image de marque
- Obtenir et maintenir le permis d'exploitation social
- Forger et améliorer la réputation auprès des investisseurs, des maisons de courtage et des banques
- Réduire et gérer les risques opérationnels
- Le moral et la productivité des employés
- Attirer et garder le personnel
- La concurrence pour accéder aux ressources
- Accéder aux marchés et aux clients
- Valeurs de l'entreprise : « ce qu'il convient de faire »
- Répondre aux exigences changeantes des parties intéressées
- Réduire les coûts et augmenter les bénéfices net
- Améliorer les relations avec les parties intéressées / résolution des conflits / gestion des enjeux
- Fournir des conseils judicieux et nécessaires à la planification stratégique et faciliter une meilleure compréhension
- Des questions liées au développement durable de l'entreprise
- Favoriser l'innovation et générer de nouvelles idées
- Accélération de l'émission de licences / Amélioration des relations avec les organismes de réglementation

Principaux résultats à ce jour

Les incitatifs à la responsabilité sociale des entreprises

Les motifs qui incitent les entreprises à s'impliquer dans le domaine de la responsabilité sociale sont évidents. Les risques associés à ne pas s'impliquer dans ce domaine sont également évidents. Un certain nombre d'avantages et d'incitatifs à adopter le concept de responsabilité sociale ont été énumérés par les entreprises sondées. Généralement, ces avantages et incitatifs sont regroupés et comparés aux éléments de programme qui ont été décrits dans le cadre du CBSR utilisé auparavant.

L'encadré « Incitatifs à la responsabilité sociale des entreprises » indique ce qui pousse les entreprises à adopter la responsabilité sociale. En tête de liste, il y a la gestion des risques dans le but d'accéder aux ressources, d'obtenir et de maintenir un permis d'exploitation. Le fait de collaborer avec les parties intéressées et de répondre à leurs attentes démontre un engagement envers le développement durable et indique que l'entreprise a déterminé ses valeurs en conséquence. De cette façon, une entreprise est dans une position idéale pour rendre compte de ses progrès et démontrer à ses actionnaires qu'elle investit dans le développement durable est rentable à long terme, étant donné que cela réduit les délais d'approbation de projets et diminue les problèmes de relations publiques et de réputation ternie. Ces valeurs contribuent à améliorer le moral du personnel et placent l'entreprise dans une position avantagée pour attirer et retenir des employés hautement qualifiés.

La mise en œuvre de la responsabilité sociale des entreprises

Lorsqu'elles mettent en œuvre des pratiques liées à la responsabilité sociale, les entreprises doivent faire face à une série de facteurs de réussite et de défis. Le lecteur trouvera dans l'encadré « Facteurs de réussite » une liste de questions soulevées au cours des sondages.



# Responsabilité entreprises en matière de développe- ment durable

Par Jim Frehs,  
Allison Christie Sajjan  
et Mark Pearson  
Ressources naturelles  
Canada

*Les entreprises jouent un rôle primordial dans la création d'emplois et de richesses dans la société, la responsabilité sociale est la façon pour elles d'aboutir à l'intégration d'obligations économiques, environnementales et sociales leur permettant d'atteindre le développement durable, tout en tenant compte des attentes des parties intéressées et en maintenant la valeur pour les actionnaires.*

Les auteurs sont de la section du développement durable et des affaires internationales à Ressources naturelles Canada. Jim Frehs est directeur adjoint, Allison Christie Sajjan est analyste en politiques et Mark Pearson est directeur principal.

**A**n printemps 2001, une proposition d'étude interministérielle de recherche sur les politiques en matière de responsabilité sociale des entreprises, avancée par Ressources naturelles Canada a reçu l'appui du projet sur le développement durable et du Projet sur les Liens nord-américains du PRR. Le lancement de l'étude, *Corporate Social Responsibility: Lessons Learned*, démontre l'importance accrue accordée au concept de la responsabilité sociale et ses répercussions majeures pour les entreprises canadiennes et l'élaboration de politiques et de programmes publics.

Il n'existe pas de définition ni de critères spécifiques officiels pour le concept de responsabilité sociale. Bon nombre d'entreprises emploient une terminologie différente pour définir leurs méthodes, notamment les expressions *durabilité, responsabilité, imputabilité et développement durable des entreprises*. Comme les entreprises jouent un rôle primordial dans la création d'emplois et de richesses dans la société, la responsabilité sociale est la façon pour elles d'aboutir à l'intégration d'obligations économiques, environnementales et sociales leur permettant d'atteindre le développement durable, tout en tenant compte des attentes des parties intéressées et en maintenant la valeur pour les actionnaires.

Le développement durable a été défini comme permettant de « répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire les leurs » [Brundtland]. En ce sens, le concept de responsabilité sociale des entreprises peut être compris comme une contribution des entreprises au développement durable. Une des principales caractéristiques de la responsabilité sociale est la façon dont le milieu des affaires s'engage envers les actionnaires, le personnel, les clients, les fournisseurs, les organismes gouvernementaux et non gouvernementaux, les organisations internationales et les parties prenantes.

## Objectifs de l'étude

L'objectif de l'étude *Corporate Social Responsibility: Lessons Learned* consistait à passer en revue et à analyser les nombreuses approches nationales, nord-américaines et internationales du concept de responsabilité sociale; nous souhitions appuyer l'élaboration de politiques publiques afin d'étendre l'applicabilité des méthodes optimales de l'industrie aux petites et moyennes entreprises, de même qu'aux grandes entreprises qui affichent du retard sur ce plan. Le document final qui sera publié au printemps 2003 inclura des recommandations à l'intention des responsables de l'élaboration des politiques sur les moyens de progresser en cette matière au Canada.

## Méthode

Un groupe de travail interministériel a été mis sur pied afin de coordonner l'étude et d'élaborer un cadre. Ce groupe de travail a établi une liste de dix entreprises après une première sélection de 55 entreprises potentielles. Des sondages téléphoniques ont servi à interroger les porte-parole des entreprises participantes. Il s'agissait de personnes impliquées dans des secteurs aussi variés que les affaires publiques, l'environnement, la santé et la sécurité, le développement des entreprises, les valeurs et l'éthique, les relations communautaires et la durabilité de l'entreprise.

## Membres du groupe de travail interministériel

- Environnement Canada
- Pêches et Océans
- Affaires étrangères et Commerce international
- Industrie Canada
- Ressources naturelles Canada (présidence)
- Projet de recherche sur les politiques
- Transports Canada

Le problème avec cette orientation sur l'ordre social, c'est qu'elle ne reflète pas ce que la recherche nous dit au sujet de la nature et de l'ampleur du crime dans la société contemporaine. [Traduction] « chaque preuve de criminalogé dont nous disposons montre que la rhétorique de l'ordre social est tout simplement fausse » (Menzies et coll., 2001 : 12). De plus, nous créons des injustices profondes lorsque nous décidons de ceux qui sont « incriminés », selon ce discours sur la criminalisation.

Une troisième tendance consiste à effacer les lignes qui existent entre les domaines public et privé. Pour de nombreux observateurs, le contrôle formel du comportement indésirable ne relève plus uniquement de la compétence de l'État. À titre d'exemple, la privatisation de diverses fonctions du système de justice pénal tient une place importante dans le discours canadien sur la justice pénale. [Traduction] « Les agences du secteur public (prisons, probation, liberté conditionnelle, système judiciaire, etc.) sont refaçonnées de sorte qu'elles imitent les valeurs et les pratiques de l'industrie privée » (Garland, 2001 : 18)

## Le projet *Qu'est-ce qu'un crime de la Commission du droit du Canada*

L'objectif de ce projet est de créer un cadre analytique qui nous permette de mieux comprendre les processus qui sous-tendent et alimentent les réactions aux comportements indésirables, notamment les effets de divers mécanismes de réponse et de répression (p. ex., le système juridique formel, les codes de règlements et les programmes de santé et d'éducation). Pourquoi certains comportements sont-ils criminalisés alors que d'autres

## Références bibliographiques

Becker, H., *Outsiders : Studies in the Sociology of Deviance*, New York, Free Press, 1963.

Cohen, S., *Folk devils and moral panics: the creation if the Mods and Rockers*, New York, St. Martin's Press, 1980.

Commission de réforme du droit du Canada, *Notre droit pénal*, Ottawa, 1976.

Cornack, E. et S. Brickley, *The Social Basis of Law, Critical Readings in the Sociology of Law*, deuxième édition Halifax, Nouvelle Écosse, Garamond Press, 1991.

Cornack, E. et S. Brickley, *The Social Basis of Law, Critical Readings in the Sociology of Law*, deuxième édition Halifax, Nouvelle Écosse, Garamond Press, 1991.

Cornack, E. et coll., *Locating Law: Race / Class / Gender Connection*, Halifax, Nouvelle-Écosse, Fernwood Publishing, 1999.

Foucault, M., *Discipline and Punish: The Birth of the Prison*, New York, Vintage Books, A Division of Random House, 1979.

2001.

Snider, L., « Abusing Corporate Power: The Death of a Concept », dans *Abusing Power: The Canadian Experience*, Halifax, Nouvelle-Écosse, Fernwood Publishing,

2001.

Menzies, R., D.E. Chuann et S.C. Boyd, « Introduction » dans *Abusing Power: The Canadian Experience*, Halifax, Nouvelle-Écosse, Fernwood Publishing, Littlefield Publishers, 2001.

Oxford, Lanham, Boulder, Rowman and *Crime and What to do About it*, New York, *Crime : Controversies over the Nature of*

Henry, S. et M. Lanier (dir.), *What is Unjust? Women in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 2001.

Hannah-Moffat, K., *Punishment in Disguise: Penal Governance and Federal Imprisonment of Women in Canada*, Toronto, Law in Canadian Society, Ottawa, 1982.

2001.

Garland, D., *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*, University of Chicago Press, Chicago,

au [www.lcc.gc.ca](http://www.lcc.gc.ca). Disponible le 12 juin 2003.

et le programme de recherche, figurent sur le site Web de la Commission, *qu'un crime?*, notamment de l'information sur le processus de consultation pour répondre à certaines activités. Les détails au sujet du projet *Qu'est-ce qu'un crime?* Elle lancera aussi un programme de recherche interdisciplinaire qui permettra d'examiner d'un œil critique les facteurs qui participent à la définition du comportement criminel et les mécanismes et techniques utilisés pour répondre à certaines activités. Les détails au sujet du projet *Qu'est-ce qu'un crime?* Elle lancera aussi un programme de recherche interdisciplinaire qui permettra d'examiner d'un œil critique les facteurs qui participent à la définition du comportement criminel et les mécanismes et techniques utilisés pour répondre à certaines activités. Les détails au sujet du projet *Qu'est-ce qu'un crime?*

ne le sont pas? Quels sont les facteurs juridiques, sociaux et culturels qui influencent la décision de criminaliser ou non les comportements indésirables? Pourquoi considère-t-on que certains comportements posent des

problèmes sur le plan de la santé, de l'éducation, du mode de vie ou de la justice? Quelles sont les conséquences au fait de répondre ou de ne pas répondre de telle ou telle façon aux comportements indésirables?



émergente entre le *châtiment* des criminels, qui reste du domaine de l'état (et devient, encore une fois, un symbole de la puissance de celui-ci), et la *répression du crime*, qui est de plus en plus perçue comme allant « au-delà de la compétence de l'état », à plusieurs égards » (2001 : 120). La liste d'options qui existent aujourd'hui pour répondre à ces comportements indésirables

### Quels sont les facteurs juridiques, sociaux et culturels qui

*influencent la décision de criminaliser ou non les comportements*

*indésirables?*

la façon dont ont été colonisés les peuples autochtones lorsque l'on examine leur sur-représentation dans le système de justice pénal. De nombreuses études de ce type nous rappellent la nature contextuelle du crime et de sa répression, et soulignent le fait qu'avoir des problèmes avec la justice est souvent inversement lié au statut social.

est longue (p. ex. la justice réparatrice et divers programmes communautaires). Quelle est l'incidence de cette distinction sur la façon dont nous percevons le crime et y réagissons? Quand et comment le recours au droit pénal et au système juridique formel est-il approprié? Sur quelles bases les responsables de l'élaboration des politiques se fondent-ils ou doivent-ils se fonder pour résoudre ce problème épineux? Telles sont les questions fondamentales soulevées dans le document de discussion de la Commission du droit du Canada.

C'est également la prépondérance du discours au sujet de la répression du crime, à la fois dans la culture populaire et dans le cadre de la justice pénale, qui justifie que l'on réétudie sa définition. Comme nous l'avons dit plus tôt, dans la société canadienne contemporaine, de nombreux débats ont cours sur la façon de réagir au crime. Les articles de journaux, les discussions au sein des collectivités et l'élaboration des politiques se sont fait l'écho d'un besoin perçu de sanctions pénales plus sévères. Garland remarque que [Traduction] « l'arrière-plan des politiques témoigne aujourd'hui plus souvent d'une colère collective et d'une demande justifiée de rétribution que d'un engagement à une solution juste, créée par la société » (2001 : 10-11).

### Pourquoi est-il important de savoir ce qu'est un crime?

Dans le passé, la Commission de réforme du droit du Canada a fait valoir que le droit criminel devait être structurée de sorte à distinguer les « vrais crimes » des infractions contre le bien-être public et des contraventions administratives. La catégorie « crime », a-t-on avancé, devrait être réservée aux « actes répréhensibles qui menacent sérieusement et bafouent les valeurs sociales fondamentales » (Commission de réforme du droit du Canada, 1976). De même, le ministère de la Justice, en 1982, dans *The Criminal Law in Canadian Society*, a suggéré que le droit pénal devrait être réservé aux torts les plus « graves », et qu'il fallait déterminer si d'autres stratégies de réponse « moins coercitives » ne seraient pas plus appropriées pour certains comportements indésirables (Gouvernement du Canada, 1982).

Plus récemment, la recherche universitaire sur la condition féminine met en lumière le fait que les définitions du crime ne reflètent pas les expériences des femmes. [Traduction] « Depuis vingt ans le féminisme a fait des découvertes considérables, nous poussant ainsi à réévaluer les approches traditionnelles par lesquelles nous comprenons la relation droit-société et à remettre en question le postulat selon lequel le droit lui-même décide de la version officielle de cette relation » (Comack et coll., 1999 : 44). Les universitaires qui étudient les questions raciales ont également attiré notre attention sur les préjugés systémiques qui existent au sein de notre système de justice pénale, dans la mesure où les conceptions du crime et de sa répression ne dépeignent pas les voix des personnes de couleur. Certains ont aussi signalé l'importance de bien comprendre

classes inférieures. D'autres universitaires reconnus ont exploré la définition du crime et de sa répression, révélant ainsi des écarts et des conflits importants entre le droit écrit et le droit tel qu'il est vécu et appliqué. La loi américaine anti-marijuana des années 30 est un exemple intéressant de ce phénomène : les études ont montré que les spécialistes en droit pénal avaient réussi à fabriquer une crise sur la nature et l'ampleur de la consommation de drogue, bien que celle-ci fût plutôt rare à l'époque (Becker, 1963). L'étude de Stanley Cohen sur la sociologie de la déviance concorde avec le postulat selon lequel les définitions du crime ne sont pas objectives. Cohen remarque que, si nous caractérisons un groupe et son comportement comme une menace, et si cette caractérisation se reflète dans les médias et les témoignages professionnels, nous sommes plus enclins à répondre conformément à cette perception, bien que la nature et l'ampleur du problème en question soient plus apparentes que réelles. (Cohen, 1980)

# Qu'est-ce qu'un crime?

Steven Bitlle, Commission  
du droit du Canada

Une série de forces et  
d'événements sociaux  
définissent la façon dont  
nous concevons certains  
comportements et influencent  
notre choix de stratégies  
d'intervention.

Steven Bitlle est agent principale  
de la recherche à la Commission  
du droit du Canada.

Dans toute société, c'est dans la réglementation des comportements nuisibles que se pose une des questions les plus fondamentales du choix des instruments. Quand doit-on appliquer un outil aussi puissant que le droit pénal? Quand faut-il avoir recours à d'autres solutions, telles que la réglementation, la surveillance, l'éducation du public et le soutien de la collectivité? La Commission du droit du Canada vient de publier un document de discussion intitulé *Qu'est-ce qu'un crime? Des défis et des choix*, qui traite de certaines de ces questions sociales importantes. Le document de discussion examine certaines des contradictions et ambiguïtés qui existent actuellement dans le droit canadien au sujet du crime et du châtiement, en proposant des questions à débattre qui alimentent la discussion et la recherche : a-t-on choisi les bonnes approches et stratégies? Quels dangers posent les autres types d'intervention? Quelles valeurs démocratiques devraient régir l'élaboration et la mise en application de nos stratégies d'intervention?

Notre société contemporaine a recours à une série de mécanismes et de techniques utilisés pour encourager et récompenser certains comportements, ou, à l'inverse, pour décourager, dissuader et punir les comportements perçus comme nuisibles ou indésirables. Pour ceux-ci, on a souvent recours au droit pénal. Dans les dernières années, on a observé une demande accrue en matière de lois visant certains comportements et de châtiements plus durs pour les contrevenants. Les observateurs avancent qu'une tendance axée sur l'ordre public domine actuellement autour de ce qui est perçu comme un problème de criminalité grandissant. À la veille du nouveau millénaire, [*Traduction*] « ce genre de discours, orienté sur l'ordre public, [...] est devenu une caractéristique dominante et quotidienne de la culture publique. Dans notre "société de risque" moderne, la sécurité est perçue comme une valeur rare et des étrangers menaçants semble arriver de partout pour nous nuire [...] » (Menzies et coll., 2001 : 11). Cependant, on se demande encore si tel comportement indésirable justifie le nom de crime, et si, finalement, le recours au droit pénal est l'approche la plus appropriée pour réagir à ce comportement. Un crime, selon sa définition formelle, est un acte qui contrevient au droit pénal. Cependant, si l'on examine

Dans la dernière moitié du XX<sup>e</sup> siècle, plusieurs universitaires ont remarqué que la façon dont nous comprenons certains comportements, ainsi que notre façon d'y réagir, est plus un reflet de la manière dont la société est structurée qu'une indication de problèmes inhérents de celle-ci par rapport à des personnes catégorisées comme des criminels. Dans les années 40, par exemple, Edward Sutherland a proposé le concept des « fraudes commises par les employés », remettant en question la notion prédominante selon laquelle le crime était un phénomène réservé aux



D'un point de vue canadien, cette innovation en matière de politiques et met l'accent sur les droits sociaux et économiques, droits qui ont été très controversés devant les tribunaux canadiens. Bien qu'il faille faire plus de recherche pour évaluer le progrès de pays comme la Belgique et la France, la convergence des approches en une seule stratégie législative est maintenant arrivée au Canada, de sorte que ce pays fournira du matériel de recherche également.

## Notes

- 1 Comme l'a fait valoir Sen, « les éléments de l'exclusion sociale [sont] des indicateurs forts de l'aspect multidimensionnel de la privation et de son incidence importante sur les processus relationnels. » (traduction libre) Voir Amartya Sen, *Social exclusion : concept, application and scrutiny*, (Office of Environment and Social Development; Asian Development Bank, juin 2000, p.44-45). Voir aussi la différence conceptuelle entre la « pauvreté de revenu » et la « la pauvreté de capacité », dans Amartya Sen, *Chapitre 4 : Poverty as Capability Deprivation*, dans *Development as Freedom* (Anchor Books, 2000, pp. 87-100, surtout p.90)
- 2 Constitution de la Belgique, article 23, 1993.
- 3 *Constitutive l'Europe*, mars 2000. Voir : <http://europaeu.int/comm/employment/soc/soc-proj/>
- 4 Le *Pacte international relatif aux droits économiques, culturels et sociaux* exige que les États membres créent des droits et des recours valables. Ainsi, la création de droits positifs et justiciables est un pas vers une conformité avec les droits internationaux de la personne.

Le projet de loi 112 recourt à un modèle semblable. Il établit un lien clair avec les droits fondamentaux de la personne. Il traite de la pauvreté et de l'exclusion sociale en tandem et donne une définition assez large de la pauvreté, avec une attention particulière portée à ses causes et conséquences. Cependant, il existe une différence entre les deux approches : alors que les lois françaises et belges décrivent leurs règlements en détails, le projet de loi 112 se limite à de grands principes. *Une responsabilité partagée*

Le cadre de politiques belge vise les personnes pauvres ainsi que les personnes à risque (jeunes, familles monoparentales, personnes handicapées et immigrants). Comme c'est le cas en France, l'objectif est de créer des partenariats avec le secteur privé et le secteur sans but lucratif, ainsi qu'avec des associations communautaires, bien que ces partenariats soient moins développés en Belgique qu'en France.

L'importance des objectifs communs et des actions conjointes de plusieurs secteurs de la société apparaît clairement dans le projet de loi 112. Lors des audiences publiques sur celui-ci, les entreprises, ainsi que le secteur social, étaient nettement perçus comme des partenaires dans cette mesure législative.

## Conclusion

Le recours aux lois comme outil d'action publique en dit long sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale par des approches multidimensionnelles qui exigent une réponse politique cohérente. Le projet de loi 112 comprend plusieurs stratégies ou instruments, dont une seule ressemblant à la méthode traditionnelle

des mesures pour les sans-abri face aux droits au logement et à la santé, ainsi que le droit de vote et les droits juridiques.

Comme c'est le cas en Belgique, la participation à ce schéma législatif des « partenaires sociaux » est fondamentale et est appliquée par le biais, entre autres, des conseils ministériels et des organismes sans but lucratif. D'ailleurs, le programme français dépend fortement du secteur social. Les services de recherche d'emploi, de logement, ainsi que plusieurs mesures de soutien pour les sans-abri, sont offerts par le truchement des services communautaires.

## Approches multidimensionnelles de la pauvreté et de l'exclusion sociale : éléments clés

L'expérience belge et l'expérience française ont plusieurs caractéristiques communes, en rapport avec le projet de loi 112, notamment une approche intégrée de la pauvreté et de l'exclusion, ainsi qu'une responsabilité partagée.

## Une approche intégrée de la pauvreté et de l'exclusion

Les modèles européens comprennent une approche multidimensionnelle de la pauvreté et de l'exclusion sociale, qui vise non seulement les personnes pauvres (grâce à des schémas de revenus à un moment donné) mais aussi les personnes à risque, mises en évidence par des indicateurs d'exclusion sociale.

Ainsi, les programmes de soutien au revenu sont donc complémentaires par des services de logement, d'intégration à la population active, des programmes de sédentarité et des mesures de soutien particulières pour les sans-abri. En France et en Belgique, ces éléments sont intégrés dans une structure législative unique et appuyés par des plans nationaux.

## La Belgique

La structure constitutionnelle décentralisée de la Belgique est particulièrement intéressante, étant donné ses nombreuses similitudes avec le Canada, notamment un système fédéral avec des pouvoirs constitutionnels partagés, qui pose des défis

*Le projet de loi 112 établit un lien clair avec les droits fondamentaux de la personne. Il traite de la pauvreté et de l'exclusion sociale en tandem et donne une définition assez large de la pauvreté, avec une attention particulière portée à ses causes et conséquences.*

quant à la création et à la mise en application de programmes sociaux intégrés. La compétence du gouvernement fédéral belge se limite aux questions telles que la politique étrangère, la défense et le système judiciaire. Les autorités locales ont compétence en matière de culture, d'éducation et de santé, et les autorités régionales, en matière d'emploi, de travaux publics, d'environnement et de questions commerciales inter-régionales. Depuis 1974, le gouvernement belge dispose d'un schéma établi par la loi sur le revenu minimum, appelé « Minime ». Cependant, une approche plus intégrée pour combattre la pauvreté et l'exclusion sociale nécessitait une plus grande cohérence des politiques que celle permise par des approches fondées sur le revenu à un moment donné. On a donc déployé des efforts pour acquiescer cette cohérence par le biais d'ententes intergouvernementales. Cependant, la structure constitutionnelle complexe de la Belgique a restreint la réussite de ce projet.

En 1993, la Constitution belge a été modifiée explicitement pour y incorporer les droits sociaux, économiques et culturels. L'article 23 de la Constitution prévoit dorénavant des droits au travail, à une aide sociale, médicale et juridique, à un logement décent, à la

protection d'un environnement sain et à l'épanouissement culturel et social<sup>2</sup>. Le fait d'entériner ces droits dans une structure constitutionnelle leur a conféré suffisamment d'assise et d'autorité pour engendrer des ententes, puis une approche législative qui permette de rassembler tous ces éléments.

En 1998, les trois paliers de gouvernement ont signé l'*Accord de coopération relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté*, qui énonçait les principes de base d'une coopération intergouvernementale conformément aux compétences constitutionnelles. Plusieurs autres ententes, plans et stratégies ont été créés depuis, dont la caractéristique commune reste des objectifs fixés non seulement par le gouvernement, mais également par les associations de lutte contre la pauvreté, des associations communautaires, des organismes sociaux et des groupes d'assurance médicale. À la suite du Sommet européen de Nice (2000), les États membres ont adopté une politique commune pour combattre l'exclusion sociale et énoncer leurs principes communs, notamment celui de maximiser la participation et la qualité de vie de tous, et de s'assurer que l'exclusion sociale soit intégrée aux politiques sociales et économiques<sup>3</sup>.

En juillet 2002, le gouvernement belge a complété ce processus d'élaboration de politiques en adoptant la *Loi concernant le droit à l'intégration sociale*. Celle-ci a abrogé la loi de 1974 et l'a remplacée par une structure juridique qui permet l'intégration des approches à la pauvreté et à l'intégration sociale. La loi de 2002 est axée sur le revenu, la planification

## La France

de l'emploi, la formation et le logement. Le changement de libellé entre un droit négatif (le droit de ne pas être exclu) et un droit positif (le droit d'être intégré) est important<sup>4</sup>.

L'état unitaire français ne présente pas les mêmes complexités de compétence que la Belgique à modifier sa Constitution pour prévoir des droits en matière d'exclusion sociale. En France, le gouvernement national est principalement responsable des questions liées à l'exclusion sociale, et dix-huit ministères se partagent les tâches d'élaboration et de mise en application des politiques.

Ces ministères, la société civile et les organismes sociaux travaillent en collaboration pour fixer des objectifs par le truchement du *Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté*, qui relève du premier ministre et rassemble des élus ainsi que des représentants de la société civile. Devançant le projet de loi 112 du Québec, le gouvernement français a instauré un Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

En France, le cadre législatif est établi par la *Loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions*. Il garantit des droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance. La loi française consolide plusieurs mesures préexistantes, établies au milieu des années 80, visant à réintégrer les personnes sans emploi dans la population active grâce à des contrats et des subventions des salaires. Tout comme le *Plan d'action de 2001*, la loi renforce ces programmes préexistants, ainsi que d'autres initiatives prévoyant l'octroi de subventions pour le paiement des services publics, la formation et le logement pour les jeunes de 16 à



# Les approches législatives pour combattre la pauvreté et l'exclusion sociale : le Québec, la Belgique et la France innovent sur les politiques

Pearl Eliadis et Benoit Leduc, **Projet de recherche sur les politiques**

*Le recours aux lois comme outil d'action publique en dit long sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale par des approches multidimensionnelles qui exigent une réponse politique cohérente.*

Pearl Eliadis est directrice principale de recherche au Projet de recherche sur les politiques et directrice du projet sur le développement durable. Benoit Leduc est analyste au PRR.

Le 13 décembre 2002, le Québec a adopté (mais pas encore mis en vigueur) une *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* (projet de loi 112). Le projet de loi 112 est la première mesure législative semblable au Canada. Cet outil législatif s'attaque largement à la pauvreté et à l'exclusion sociale. Il prévoit non seulement des stratégies de soutien au revenu pour les personnes pauvres (qu'elles soient sans emploi ou qu'elles gagnent un faible revenu), mais également un accès à l'éducation, à l'emploi, au logement, aux services de santé ainsi qu'aux services sociaux. Il crée un fonds pour appuyer les initiatives visant à lutter contre la pauvreté, un observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale ainsi qu'un comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Bien qu'il représente une approche législative intégrée de l'exclusion sociale et de la pauvreté, certaines innovations au Canada, ce n'est pas une première sur le plan international. Deux pays européens, la Belgique et la France, ont promu des lois pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, qui sont d'un intérêt particulier dans le contexte du projet de loi 112. Cet article examinera les expériences récentes de ces deux pays, ainsi que les éléments clés de leur contexte de politique juridique, pour nous permettre d'en tirer les conclusions appropriées.

## Concepts et définitions

Le projet de loi 112 définit la pauvreté comme :

2. [Définition] « la condition dans laquelle se trouve un être humain qui est privé des ressources, des moyens, des choix et du pouvoir nécessaires pour acquérir et maintenir son autonomie économique et pour favoriser son intégration et son inclusion active dans la société québécoise. »

Lors de la troisième lecture du projet de loi, les mots « de manière durable » ont été retirés de la définition, éliminant ainsi l'exigence selon laquelle une personne doit être dans une condition de pauvreté persistante. Ce changement a été apporté à la suite de représentations de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec. La Commission a fait valoir qu'une définition fondée sur la pauvreté persistante pourrait priver des personnes qui se trouvent dans un état de pauvreté temporaire du soutien dont elles ont besoin.

L'attention portée à l'exclusion sociale a découlé des approches multidimensionnelles pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale en Europe dans les années 70 (surtout en France, où l'expression « exclusion sociale » a été utilisée pour la première fois en 1974). Cet intérêt est également né d'une attention de plus en plus marquée envers les sources institutionnelles de la pauvreté (la protection des droits sociaux et économiques de base), et du fait que l'exclusion des activités sociales et politiques peut être liée à un processus de privation économique, comme le montre le travail de Amartya Sen, en particulier<sup>1</sup>. C'est dans cette tradition intellectuelle que s'inscrit le projet de loi 112.

Le projet du PRR sur *Les nouvelles approches pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* comprend un volet de recherche sur les perspectives des politiques juridiques, qui permet d'étudier le droit international, les droits de la personne et le droit comparé. Cet article se concentre sur les progrès législatifs réalisés en Belgique et en France en matière d'exclusion sociale et d'intégration, dans le contexte des changements récents qui ont eu lieu au Québec.

1. La communication présentée au symposium tenu à Ottawa le 20 février 2003 était principalement axée sur les huit articles suivants, tirés d'une liste plus fournie de références, en raison de leur pertinence toute particulière relativement au thème des rapports entre les régimes de gestion de l'environnement et du commerce. Bhagwati, Jagdish. « On Thinking Clearly about the Linkage between Trade and the Environment », *Environment and Development Economics* vol. 5, n° 4 (octobre 2000), p. 485-496. Bodansky, Daniel. « The Legitimacy of International Governance: A Coming Challenge for International Environment Law », *American Journal of International Law*, vol. 93, n° 3 (juillet 1999), p. 596-624. Churchill, Robin et Cécile Ulfstein. « Autonomous Institutional Arrangements in Multilateral Environmental Agreements: A Little Noticed Phenomenon in International Law », *American Journal of International Law*, vol. 94, n° 4 (octobre 2000), p. 623-659. Copeland, Brian. « Trade and Environment: Policy Linkages », *Environment and Development Economics*, vol. 5, n° 4 (octobre 2000), p. 405-432. Leeborn, David. « Linkages », *American Journal of International Law*, vol. 96, n° 1 (janvier 2002), p. 5-27. Shaffer, Gregory. « The World Trade Organization under Challenge: Democracy and the Law and Politics of the WTO's Treatment of Trade and Environment Matters », *Harvard Environmental Law Review*, vol. 25, n° 1 (2001), p. 1-94. Trachtman, Joel. « Institutional Linkage: Transcending Trade and . . . », *American Journal of International Law*, vol. 96, n° 1 (janvier 2002), p. 77-93. Université des Nations Unies. *International Environmental Governance*, rapport de l'UNU préparé par Shona Dadds et coll., Tokyo, Université des Nations Unies, 2002. Parson, Edward Anthony (dir.). *Gérer l'environnement : défis constants, solutions incertaines*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2001, p. 374.

nels autonomes reliés aux AME ont été volontairement préférés à des organismes internationaux officiels, afin de répondre aux besoins de l'économie des institutions. Les AME ont évolué vers des systèmes de gouvernance environnementale à l'échelle internationale. Leur nature non officielle, flexible et décentralisée les rend très sensibles aux mécanismes de liens.

## 8 Comportement stratégique

Tous les liens entre les divers modes de gestion créent des problèmes stratégiques potentiels, même si les raisons qui motivent les liens sont non stratégiques. Un important message pour les négociateurs des affaires environnementales et commerciales est que la création de nouveaux liens encouragera leur comportement stratégique.

## 9 Conséquences

Les conséquences des normes d'un système de gestion sur l'atteinte des objectifs d'un autre système de gestion représentent une question fondamentale relativement à la gestion de l'environnement et du commerce. Une application concrète de ce message aux négociateurs des affaires environnementales et commerciales est de les inviter à penser de façon positive à des moyens de retirer les avantages mutuels potentiels des scénarios de liens.

## 10 Objectifs des politiques

La documentation relative aux objectifs des politiques nous indique que le programme des politiques environnementales et celui des politiques commerciales devraient progresser à leur propre rythme, sans que l'un d'eux ne freine l'autre. Par exemple, la fiabilité des mesures commerciales ne devrait pas servir d'excuse pour retarder le développement de nouveaux outils de politiques visant à résoudre des problèmes d'ordre environnemental.

à l'élaboration de mécanismes de liens adéquats permettant une répartition plus efficace des compétences entre les organismes internationaux.

## 5 Structure des liens

Il existe plusieurs types de liens. Les trois modèles qui présentent une pertinence particulière quant aux domaines de l'environnement et du commerce sont les suivants : les liens d'interprétation, les liens d'incorporation et les liens de négociation (Leebron, 2002). Les liens d'interprétation sont régis par les dispositions sur l'interprétation juridique des accords internationaux ou les institutions dont on se sert pour traiter de ces questions. Les liens d'incorporation regroupent les questions dans un seul système de gestion. Avec les liens de négociation, les parties aux négociations insistent pour trouver des solutions satisfaisantes à tous les problèmes avant de s'entendre sur une des questions. Par conséquent, le choix d'une structure des liens définira quels seront les divers moyens de relier les questions environnementales et commerciales et les institutions correspondantes.

## 6 Coûts de transaction

Une des considérations centrales de cette évolution vers de nouveaux liens institutionnels est l'évaluation des coûts et des avantages découlant des différentes options. La plupart des analyses actuelles sur les politiques environnementales et commerciales ont été limitées à l'évaluation des avantages de manière comparative. Les coûts de transaction, tant politiques que financiers, doivent influencer la décision quant aux approches à adopter dans l'avenir.

## 7 Subsidiarité

Dans ce contexte, la subsidiarité signifie que l'idéal est de confier l'exécution des tâches aux autorités compétentes à l'échelle la plus locale possible. Certains accords institution-



À la lumière de l'analyse des documents, il semble que même ceux qui sont en faveur de cette distinction reconnaissent le caractère essentiel et même inévitable de certains liens entre les préoccupations environnementales et le commerce. En l'occurrence, une approche coordonnée des politiques environnementales et commerciales contribuera vraisemblablement, dans certaines circonstances, au bien-être de la société en général.

Selon la *perspective socio-juridique*, il serait pertinent de relier les programmes environnementaux et commerciaux. On conclut qu'il est nécessaire d'orienter les efforts sur la façon de réduire l'écart entre les États (et leurs constituants internes) quant aux valeurs sociales fondamentales et aux priorités pour voir progresser le débat sur les liens entre l'environnement et le commerce (Schaffer, 2001). Il faudra avoir recours à des modalités plus flexibles et créatives afin de mieux pouvoir concilier ces intérêts conflictuels.

Pour renforcer les liens entre l'environnement et le commerce, nous devons trouver d'autres bases de légitimité et aller au-delà de l'approche traditionnelle du consentement étatique (comme la légitimité basée sur les résultats et les procédures), car le consentement de l'État est un fondement juridique de moins en moins solide pour le droit environnemental à l'échelle internationale (Bodansky, 1999). La nouvelle génération de problèmes environnementaux exigera des méthodes législatives plus efficaces et flexibles qui ne dépendent pas entièrement d'un consensus entre les États. En outre, dans la mesure où le droit environnemental international commence à avoir des implications importantes indépendamment de l'action gouvernementale, le consensus entre les États risque de n'apporter que peu d'éléments sur le plan de la légitimité.

Dans la *perspective de la politique publique*, les liens entre l'environnement et le commerce sont considérés comme une question de compétence,

plus précisément de répartition horizontale de l'autorité entre les États. Ceux-ci se répartiront l'autorité de façon à maximiser leurs chances d'atteindre leurs objectifs nationaux particuliers. Par exemple, les accords environnementaux peuvent conduire à des gains sociaux en transférant l'autorité à un organisme international de coordination, ce qui aboutira à des économies d'échelle (Trachman, 2002).

Les approches institutionnelles des liens environnementaux et commerciaux soulignent la capacité de développer plutôt que les zones de compétences. D'une part, certains éléments de cohérence des politiques et conduire à des économies d'échelle. La contre-argumentation réside dans le fait que les Accords multilatéraux sur l'environnement (AMÉ) actuels offrent souplesse et capacité de spécialisation. Par conséquent, une version allégée du système actuel, qui regroupe certains AMÉ par fonction, par thème, par région ou par organisme, pourrait être préférable (Université des Nations-Unies, 2002). Ces modalités plus relâchées pourraient plus facilement contribuer à la conciliation d'intérêts conflictuels.

Une autre observation du point de vue des politiques publiques est que les liens institutionnels entre les systèmes de gestion internationale de l'environnement et du commerce sont une manifestation des valeurs sociétales exprimées tant sur le marché qu'en dehors. La documentation indique la nécessité de mieux intégrer ces valeurs. De plus, les efforts visant à renforcer les liens internationaux entre les institutions environnementales et commerciales devraient être basés en partie sur les avantages à tirer des accords institutionnels autonomes, tels que les AMÉ, en les considérant comme des éléments novateurs de la gestion internationale de l'environnement (Churchill et Ulfstein, 2000).

## Principaux messages et leçons tirées

### 1 Légimité

Le renforcement des liens entre la gestion des diverses sphères gouvernementales peut contraindre l'autorité des gouvernements. Par conséquent, il est nécessaire de s'assurer que l'on accorde à la création de ces liens un degré de légitimité approprié, ce qui exige un plus grand engagement auprès de la société civile et auprès d'autres intervenants non gouvernementaux.

### 2 Intérêts communs

Un des éléments clés du succès de la création de liens entre les régimes est de trouver les valeurs communes et la souplesse nécessaires au développement d'une vision acceptable pour la gouvernance dans ce secteur.

### 3 Compétences

Les analyses quant à savoir quelle institution ou quel régime est le plus approprié pour traiter de questions environnementales et commerciales, sont souvent orientées vers les compétences plutôt que les mandats. Par exemple, on peut comparer la compétence de l'Organisation mondiale du commerce face à un problème en particulier à la capacité potentielle d'un AMÉ d'aborder le même problème. Pour bien évaluer la pertinence des liens, il faut commencer par bien saisir les compétences des institutions.

### 4 Répartition des compétences

Le système institutionnel international présente des déséquilibres particuliers sur le plan des pouvoirs décisionnel et législatif. Ces déséquilibres créent, d'une part, des occasions et de l'autre, le besoin de recourir à des approches plus cohérentes des liens entre la sphère de l'environnement et celle du commerce, ce qui conduit

Michael Moore, directeur des programmes, Direction générale de la recherche sur les politiques d'Environnement Canada

## Développer les liens entre les systèmes internationaux régissant le commerce et l'environnement : leçons tirées des ouvrages récents.

Michael Moore,  
Environnement Canada

**B**ien que les régimes internationaux régissant le commerce et l'environnement soient fondamentalement interdépendants, ils correspondent tout de même à des corps législatifs différents et à des modes de gouvernance distincts. Si beaucoup seraient d'accord avec le fait que ces deux régimes devraient interagir de façon constructive, on relève des positions divergentes dans la documentation existante à ce sujet.

Cet article présente une analyse documentaire, sous forme de résumé, d'une partie de la littérature qui traite des liens internationaux entre l'environnement et le commerce<sup>1</sup>. Le point de départ de cette analyse est la publication du Projet de recherche sur les politiques *Gérer l'environnement : défis constants, solutions incertaines*, sous la direction de Edward Parson. Ce dernier souligne « la nécessité d'une plus grande compétence institutionnelle pour assurer la protection de l'environnement au niveau international et pour contrebalancer la prédominance actuelle des principes de libre-échange » et « la nécessité de constituer en réseaux les parcelles d'autorité et la négociation permanente, en vue de neutraliser les inévitables chevauchements de compétence ou de pouvoir entre les divers niveaux de gouvernement, et entre les acteurs étatiques et non étatiques »<sup>2</sup>. Les derniers ouvrages nous offrent trois perspectives sur la question des liens entre le régimes des normes environnementales et celui du commerce : la perspective économique, la perspective socio-juridique et la perspective des politiques publiques.

*La perspective économique* souligne le débat entre les tenants d'une distinction stricte entre les politiques environnementales et les politiques économiques. Les plus efficaces d'abord, et si les stratégies ne concordent pas d'un gouvernement à l'autre, alors l'argument en faveur de la séparation de l'environnement et du commerce présente une grande valeur. Par contre, si l'on abandonne l'hypothèse d'un comportement non stratégique ou celle d'un choix de politiques efficace, alors l'argument en faveur de la séparation perd considérablement de son poids.

En réalité, les gouvernements vont adopter un comportement stratégique visant à maximiser l'efficacité des politiques. Copeland a élaboré un modèle économique simple, inspiré de la documentation sur les négociations commerciales, afin d'illustrer comment la théorie économique générale produit des arguments directs qui expliquent comment les gains d'efficacité peu-vent provenir d'une approche coordonnée des liens environnementaux et commerciaux (Copeland, 2000). Il utilise ce modèle pour étudier l'interaction entre les politiques environnementales et commerciales et en vient à la conclusion que, si les gouvernements mettent en œuvre les politiques les plus efficaces d'abord, et si les stratégies ne concordent pas d'un gouvernement à l'autre, alors l'argument en faveur de la séparation de l'environnement et du commerce présente une grande valeur. Par contre, si l'on abandonne l'hypothèse d'un comportement non stratégique ou celle d'un choix de politiques efficace, alors l'argument en faveur de la séparation perd considérablement de son poids.

Environnement Canada.

Cet article est le résumé d'un document présenté au symposium sur l'environnement et le commerce qui s'est tenu à Ottawa, le 20 février 2003. Ce symposium a été organisé conjointement par le Projet de recherche sur les politiques et



## Du 19 au 20 août 2003

### Inclusion sociale, capital social et processus d'élaboration de politiques

2003 L'International Institute on Social Policy de l'université Queen's (QIISP) (Kingston, Ontario)

Le QIISP subventionne un atelier d'été annuel qui rassemble des hauts fonctionnaires et des responsables de l'élaboration politiques pour examiner les récents résultats des recherches et discuter des grandes orientations en matière de politique sociale. Le QIISP, dirigé par l'école d'étude des politiques de l'Université Queen's, en partenariat avec le Projet de recherche sur les politiques et Développement des ressources humaines Canada, a comme principal objectif le transfert des connaissances. Le programme de cette année comprend des séances portant sur l'inclusion sociale et les options politiques, le capital social et les programmes sociaux, ainsi le processus d'élaboration de nouvelles politiques sociales.

## Du 15 au 19 septembre 2003

### Gaining from Migration: A Global Perspective on Opportunities for Economic and Social Prosperity

Huitième conférence internationale de Metropolis (Vienne, Autriche)

Cette conférence portera sur les occasions qui découlent d'un programme d'immigration à la fois fiable et accueillant pour les pays hôtes et les pays d'origine des immigrants. Il est possible d'obtenir de plus amples renseignements en se rendant à l'adresse suivante : <www.international.metropolis.net>

## Du 24 au 25 novembre 2003

### Les occasions et enjeux de la diversité : quel rôle pour le capital social?

(Montréal, Québec)

Cette conférence internationale aborde un certain nombre de perspectives et de champs d'expertise utiles à l'analyse de l'apport potentiel du capital social en ce qui concerne la gestion de la diversité et la facilitation de l'intégration des immigrants. Dirigé par le Projet de recherche sur les politiques, en partenariat avec le Décret sur les privilèges et immunités de l'Organisation de coopération et de développement économiques et plusieurs ministères fédéraux, la conférence rassemble des responsables de politiques et des grands spécialistes qui œuvrent dans les secteurs de l'immigration et de la diversité ethnoculturelle.

d'élaboration et de mise en œuvre plus systématique. Avec la mise en application du cadre, on aura repéré les avantages de la convergence et établi un point de départ pour cerner les éléments d'une stratégie de convergence déterminée (p. ex. les niveaux de performance cibles, les délais prévus pour atteindre le niveau de performance, les zones où les entreprises ont plus de latitude, etc.)

Une des étapes cruciales est l'élaboration de mesures d'exécution précises et efficaces qui amèneront les sphères de compétences appropriées, les représentants sectoriels et les autres parties intéressées autour d'une même table. La nature de cette démarche, où les sphères de compétences sont déterminées, dépendra du problème et du cas en jeu. L'objectif de cette démarche est de déterminer les moyens d'égaliser le degré de performance des Américains, ainsi que de choisir les outils et les parties qui les utiliseront. Ce processus tiendra compte de la gamme complète des outils pouvant ouvrir la voie à l'amélioration des performances environnementales au Canada.

## Les étapes ultérieures

Environnement Canada explore les études de cas éventuelles où il pourrait utiliser le cadre analytique de convergence. Les gouvernements fédéral et provinciaux, les grandes associations sectorielles et les autres parties intéressées examinent actuellement des études de cas prometteuses. Nous sommes assurés que l'outil que constitue le cadre analytique contribuera à déterminer les possibilités où la convergence avec les performances américaines est envisageable et correspond avec nos propres objectifs environnementaux. Nous espérons que nous susciterons des initiatives et des démarches visant à élaborer des stratégies de convergence, dans les cas où la mise en œuvre du cadre analytique révèle des avantages des points de vue environnemental et commercial.

environnementale qu'il veut atteindre et à évalué les délais qui devraient suffire pour y arriver.

- Nous avons des preuves attestant que la performance environnementale dans ce secteur est plus élevée aux États-Unis qu'au Canada.
- Nous avons des preuves attestant que les entreprises canadiennes peuvent tirer des avantages stratégiques de l'adoption d'une stratégie de convergence.

Le cadre ne donne aucune directive quant à la façon de mener cette analyse préliminaire. Les gouvernements ont recours à divers procédés et à divers outils afin de déterminer le besoin de répondre aux risques concernant la santé ou l'environnement et de cerner les attentes ou cibles environnementales appropriées à certains secteurs industriels. Ces processus et le choix de ces outils reposent sur une expertise rigoureuse et une contribution du public afin de cerner et de caractériser les risques sur les plans de la santé et de l'environnement. Les résultats serviront de point de départ à l'exploration des moyens à prendre afin d'atteindre les objectifs en matière d'environnement et de santé. La stratégie de convergence avec les degrés de performance des Américains peut être une option viable si la performance de ces derniers semble meilleure que celle des Canadiens, si l'industrie canadienne est déterminée à améliorer sa performance et si elle est consciente de la possibilité d'arriver à une amélioration significative des retombées économiques dans le cas où elle adopterait une stratégie de convergence. Avec ce cadre, les gouvernements et les autres parties intéressées disposeraient d'un outil pratique pour explorer les avantages de l'option de la convergence.

## Les trois étapes du cadre analytique de convergence

déterminer les changements qui surviendront probablement dans la performance environnementale des Canadiens à la suite de l'adoption d'une stratégie de convergence visant à atteindre la performance des Américains. La question principale de la première étape est de savoir si la stratégie de convergence est susceptible d'améliorer la performance environnementale du Canada au degré souhaité ou à un degré très rapproché. En supposant que la première étape confirme la viabilité d'une stratégie de convergence en matière d'environnement, la deuxième étape renseigne sur le potentiel de compétitivité et sur les incidences sur les entreprises de l'adoption d'une telle stratégie. Cette étape commence elle aussi par une caractérisation de la situation actuelle, qui fournit l'information requise pour déterminer quelles sont les diverses répercussions sur les entreprises. Celles-ci peuvent inclure un sentiment de confiance et des avantages réglementaires résultant de l'élaboration d'une approche canadienne en vue d'atteindre le degré de performance des Américains. D'autres répercussions peuvent toucher les domaines de la productivité, de l'innovation, de la diffusion de nouvelles techniques et de

## Une des étapes cruciales est l'élaboration de mesures d'exécution précises et efficaces qui amèneront les sphères de compétences appropriées, les représentants sectoriels et les autres parties intéressées autour d'une même table.

améliorera très probablement la performance environnementale des Canadiens pour l'amener aux degrés souhaités, énoncés lors de l'analyse préliminaire (généralement, les attentes face à la performance environnementale). Cette étape commence par une caractérisation de l'état de la situation – la description du niveau de performance actuel des Américains et des Canadiens, en tenant compte des écarts régionaux et des différences majeures entre les installations dans un secteur donné, ainsi que les changements possibles. Ensuite, il s'agit de

dans les cas où la deuxième étape, on constate des conséquences négatives considérables, il peut être souhaitable de mettre le cadre de côté et d'envisager quelles sont les autres stratégies qui permettraient d'atteindre la performance environnementale visée et de les comparer à l'option d'une stratégie de convergence. Parfois, il existe peut-être des façons d'atténuer ces conséquences négatives sur les entreprises dans les étapes ultérieures de l'élaboration d'une stratégie de convergence en particulier. Avant d'entreprendre la troisième étape, il faut établir les conditions de faisabilité d'une stratégie de convergence. L'objectif est de faire un « examen objectif » afin de s'assurer qu'aucun obstacle sérieux, au plan juridique, administratif ou politique, n'entrave le processus de création d'une stratégie de convergence.

## Elaboration d'une stratégie de convergence

En dernier lieu, comme l'illustre la Figure 1, si le cadre indique qu'un cas est propice à l'élaboration d'une stratégie de convergence, les gouvernements et autres parties intéressées devront passer à un stade

nouvelles technologies, il peut aussi y avoir des incidences sur l'accès au capital, sur la réputation, sur les échanges, sur l'accès au marché, ainsi que des effets sur les consommateurs. L'objectif principal de la deuxième étape est de déterminer les perspectives commerciales stratégiques et les répercussions éventuelles de l'adoption d'une stratégie de convergence. Dans le cas où, à la deuxième étape, on envisage des conséquences positives ou neutres sur les entreprises, on peut alors pousser l'analyse plus loin et passer à l'étape suivante. Toutefois,



**FIGURE 1:**  
Schéma du cadre



**Qu'est-ce que le cadre de convergence?**

Le cadre s'inscrit dans une suite de mesures que les gouvernements et les autres parties intéressées peuvent prendre pour élaborer une stratégie de convergence. Il fournit un outil analytique relativement simple basé sur des questions essentielles et des facteurs clés permettant d'examiner les avantages de la convergence, en tant que stratégie d'amélioration de la performance environnementale dans deux domaines : les installations des principaux secteurs industriels et les produits.

La Figure 1 illustre de quelle façon le cadre s'insère entre une analyse préliminaire et la conception subséquente et détaillée d'une stratégie particulière.

**Analyse préliminaire**

Avant de mettre les éléments du cadre en pratique, il est important pour les gouvernements et les parties intéressées de procéder à une analyse préliminaire afin de se convaincre des points suivants :

- Les gouvernements, l'industrie et les autres parties intéressées reconnaissent que le secteur en jeu doit atteindre une nette amélioration d'une ou plusieurs situations environnementales bien définies pour répondre aux risques liés à la santé humaine ou à l'environnement.
- Le gouvernement a clairement cerné ses attentes quant au degré d'amélioration de performance

et explorer de nouvelles façons de faire. Environnement Canada a mis sur pied une équipe de recherche fédérale ainsi qu'un groupe consultatif externe pour diriger l'élaboration du cadre. L'équipe du projet fédéral regroupait des représentants d'Environnement Canada, de Ressources naturelles Canada, d'Industrie Canada, des Affaires étrangères et du Commerce international, de Transports Canada, de Santé Canada et du Bureau du Conseil privé. Le groupe consultatif externe comprenait des personnes issues des communautés environnementale et commerciale, qui ont apporté des points de vue diversifiés et précieux sur la convergence.

# Les performances environnementales mentales du Canada et des États-Unis : Explorer les possibilités de convergence

Victoria Rowbotham,  
Environnement Canada et  
John Moffet, Stratos Inc.

*Le concept de convergence avec le degré de performance industrielle des États-Unis pourrait permettre au Canada de profiter de ses liens économiques avec les États-Unis, tout en préservant son approche exclusive quant aux moyens à mettre en œuvre pour atteindre ses objectifs.*

Victoria Rowbotham est conseillère principale, Analyse de la pollution de l'air et prévention de la pollution de l'air à Environnement Canada, John Moffet est consultant pour Stratos Inc., dans le domaine des stratégies sur la durabilité et la loi et les politiques environnementales.

**A**u cours des dernières années, le degré d'intégration économique canado-américaine s'est considérablement accru, particulièrement dans les principaux secteurs industriels du Canada. Cette hausse a été accentuée par les règles commerciales de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) et par la tendance grandissante à la mondialisation des marchés. L'intégration a été renforcée par les préoccupations en matière de sécurité aux frontières depuis les attentats terroristes du 11 septembre 2001, ce qui a resserré les liens de coopération sur le plan de la sécurité entre le Canada et les États-Unis. La tendance favorable à l'intégration économique donne lieu à de nouveaux défis environnementaux et à de nouvelles possibilités pour le Canada d'atteindre ses objectifs en cette matière. Une des questions importantes pour les responsables de l'élaboration des politiques est de savoir comment récolter les retombées économiques de ce marché intégré tout en préservant la souveraineté canadienne à l'égard du choix et de l'atteinte de ses objectifs environnementaux et sociaux.

Le cadre est neutre en qui concerne les sphères de compétences en jeu et les moyens d'action à entreprendre. Si, dans un cas précis, son usage laisse entrevoir que la convergence peut favoriser les chances d'atteindre les objectifs environnementaux souhaités, de façon à créer des ouvertures stratégiques pour les entreprises canadiennes, il faut alors entamer une démarche plus systématique afin d'élaborer une stratégie détaillée et de déterminer quels seront les outils à mettre en œuvre. La nature des cas déterminera quelles sphères de compétences et autres parties intéressées prendront part à cette stratégie.

L'élaboration du cadre a été parrainée par le Projet de recherche sur les politiques (PRP) du gouvernement fédéral. En plus d'encourager une politique de recherche de longue haleine, le PRP offre un espace de recherche où les ministères peuvent prendre du recul face aux politiques et aux programmes



## L'importance de l'eau

À l'échelle du 3<sup>e</sup> millénaire, le terme de révolution des sciences humaines est devenu caduc. Les sciences humaines ont connu une révolution majeure au cours du 20<sup>e</sup> siècle. Cette révolution a été provoquée par la prise de conscience de la part des chercheurs que les sociétés humaines ne sont pas des entités isolées, mais qu'elles sont profondément liées à leur environnement naturel et social. Cette prise de conscience a conduit à une réévaluation des méthodes de recherche et à une ouverture vers de nouvelles disciplines, telles que l'écologie, la géographie humaine, l'anthropologie et la sociologie. Les sciences humaines ont ainsi acquis une dimension plus globale et plus interdisciplinaire. Cette évolution a permis de mieux comprendre les sociétés humaines dans leur complexité et de mieux saisir les enjeux de leur développement durable. L'eau, en tant que ressource essentielle à la vie et à l'économie, est au cœur de ces enjeux. Elle est devenue un enjeu de plus en plus important, car elle est de plus en plus menacée par la pollution, le réchauffement climatique et la surconsommation. Il est donc primordial de mieux comprendre l'importance de l'eau et de trouver des solutions pour la protéger et l'utiliser durablement. Cette réflexion est au cœur de la recherche actuelle en sciences humaines et sociales.

Je conclus en soulignant les frustrations et inaptitudes qui peuvent surgir lorsqu'on s'efforce désespérément d'établir un programme impliquant statistiques, recherche et responsabilités, indépendamment des autres éléments du cadre stratégique dans lequel il s'inscrit. Le choix des groupes de population à étudier, des objectifs à atteindre et des instruments à utiliser est critique. Sans consensus sur ce plan, la roue risque de tourner dans le vide. Cependant, la bonne volonté de partenaires travaillant dans un cadre bien défini peut déplacer des montagnes.

Une autre dimension consisterait en l'établissement de nouvelles priorités d'expérimentation tant à grande échelle qu'à celle d'expériences en laboratoire beaucoup moins coûteuses dans le domaine social. Le Projet canadien de l'autosuffisance, qui a tiré de bons résultats de son expérience de revenu supplémentaire pour les mères monoparentales, est reconnu à travers le monde. Pourquoi ne pas l'appliquer à grande échelle? Doit-on en faire l'expérience avec la communauté autochtone et les gens qui ont des incapacités limitant le travail? Un cadre stratégique fournirait des lignes directrices décrivant les conditions propices à la réussite de telles initiatives et déterminerait les étapes à venir.

## Pressions sur les politiques et sur les solutions indispensables

En matière de pauvreté et d'exclusion, un cadre stratégique identifierait des orientations à prendre et, surtout, prévoirait les besoins futurs. L'analyse du DRHC mentionnée plus haut démontre une concentration grandissante de la pauvreté chez cinq groupes à haut risque, un indice que de futures pressions s'ajouteront aux politiques – en plus de celles des sans abri, des travailleurs à faible revenu et des enfants vivant dans la pauvreté.

On définit la pauvreté et l'exclusion de façon relative, par rapport à l'ensemble de la société. Les caractéristiques des personnes qui la composent peuvent évoluer rapidement, de même que, par ricochet, celles des personnes qui en sont exclues. Par exemple, supposons qu'il existe une norme selon laquelle la majorité des familles possèdent deux revenus, principalement dans les secteurs du savoir et des services, et un pouvoir de décision plus important concernant la conciliation travail/famille – entre autres, les soins aux enfants et aux aînés, le temps accordé à la formation continue et le moment de la retraite. Dans un tel monde, les personnes possédant peu de compétences et un foyer instable pourraient être exclues.

Un cadre stratégique contribuerait à cerner les politiques nécessaires pour combler ces demandes en constante évolution et les priorités découlant des nouvelles expériences. Les suppléments en revenus (tels les crédits d'impôt sur les revenus du travail aux États-Unis et au Royaume-Uni, ou les expériences en matière de « mise au travail des chômeurs » menées au Canada) et les comptes à vie sont des

exemples manifestes d'instruments qui pourraient être utilisés avec profit dans n'importe quel cadre stratégique.

Preons les comptes individuels à vie – les REER, les comptes d'apprentissage individuels ou éducationnels. Dans quelles circonstances deviennent-ils pertinents? Aujourd'hui, le débat est trop souvent orienté sur des considérations idéologiques alors qu'en réalité, les comptes à vie ne respectent aucune idéologie. Ils peuvent servir à la privatisation des pensions, au finance-

ment des soins de santé et même à l'assurance emploi. Ils peuvent également être utilisés dans la collectivité pour offrir, par exemple, une assurance à tous les citoyens à la naissance ou à la graduation. Ils pourraient constituer simplement une variante des plans destinés à offrir un revenu de base à tous. Dans le domaine des pensions, la Suède a mis en place, au sein de son système de pension par répartition, un compte semblable au REER, qui est obligatoire.

Les effets réels d'une politique sont guidés tant par la combinaison des instruments mis en place que par sa conception. De nos jours, l'équilibre entre instruments fiscaux et paiements de transfert, entre soutien au revenu et services, entre services universels et cibles est principalement le résultat de *pro-cèdes ad hoc*, souvent budgétaires. Un cadre stratégique ne pourrait et ne devrait remplacer la conciliation pratique des divers intérêts implicites à ces procédés. Cependant, il pourrait conférer une certaine transparence aux procédés et encouragerait la

tenue d'un débat plus éclairé sur les conséquences d'un changement du niveau d'importance de plusieurs programmes.

## Indicateurs de mesure et priorités de recherche

En dernier lieu, un cadre stratégique définirait les critères nécessaires aux statistiques et à la recherche soutenant des politiques selon le niveau d'importance de leurs objectifs.

Une dimension pourrait s'attacher aux statistiques, aux outils de recherches et aux priorités d'analyse. Il est important de comprendre à quel point le but à atteindre est distant. Nos outils actuels ne sont pas adaptés à l'hétérogénéité des sujets d'étude. Les données présentes dans l'article de Geoff Rowe sont un exemple d'information pertinente à notre quête, mais elles se rapportent à l'ensemble de la population. Les exigences imposées à la recherche se multiplient lorsqu'on étudie les populations vulnérables.

Cependant, il est important de souligner le chemin parcouru. Les technologies actuelles accroissent les capacités de recherche et de collecte de preuves empiriques intéressantes : on a accumulé de nouvelles données sur de petits groupes de personnes comme les Autochtones. Le DRHC a noté qu'au sein des cinq groupes à haut risque, les données longitudinales sont de plus en plus accessibles. Il y a lieu d'être optimiste si les cadres intellectuels définis s'avèrent exacts, et si on peut obtenir l'aide institutionnelle



## Sujets d'étude.

### Nos outils actuels ne sont pas adaptés à l'hétérogénéité des

Mettre de l'ordre dans le langage est fastidieux mais indispensable au progrès. Je ne dis pas qu'il faille interrompre toute recherche en attendant de trouver la terminologie à employer :

la vie des gens. Malheureusement, dans la pratique, elle se confond avec « dépense sociale ».

### Redéfinition des objectifs et de la représentation d'un avenir meilleur

la pause serait éternelle. Je dis qu'il faut s'attaquer plus tôt que tard à cette étape fondamentale.

Un cadre stratégique permettrait une révision des principes sous-jacents aux objectifs à moyen et à long termes. Par exemple, quel genre de « filet de sécurité » convient dans un monde centré essentiellement sur l'investissement en capital humain? Devrait-on encourager la création de comptes pour l'apprentissage et la formation individuelle, afin de permettre aux gens de prendre en main l'enrichissement de leur propre capital humain? Ou devrait-on plutôt se concentrer sur la mise en œuvre d'infrastructures d'apprentissage, allant des services offerts à la petite enfance aux institutions d'enseignement pour adultes? Les réponses reflèteront des considérations pragmatiques autant que des facteurs fondamentaux liés au contrat social – la responsabilité de chaque individu et celle de l'État. À défaut de pouvoir fournir des réponses, un cadre stratégique apportera un langage et un ensemble de principes qui s'en approcheront.

### La taille de l'enveloppe

Un cadre stratégique définirait les principes régissant la portée des politiques à mettre en œuvre. Plus on élargit les objectifs, plus on augmente le nombre d'outils et d'intervenants. Une évidence qu'on oublie souvent lorsqu'on s'efforce de faire le lien entre

l'importance des objectifs proposés et la portée du processus d'élaboration des politiques.

• Si on se limite aux politiques de lutte contre la pauvreté, définie comme un « faible revenu à un moment donné », on se retrouve avec l'enveloppe du système traditionnel de transfert de taxes – pensions, assurance-emploi, crédits d'impôt remboursables, aide sociale et autres. Jusqu'à un certain point, les gens principalement concernés par les sujets liés à l'équité, l'exclusion et les faibles revenus contrôleront les organes de décision (et ceux qui seront consultés et impliqués dans le processus).

• Si on étend le concept de pauvreté aux facteurs qui, par exemple, excluent des personnes du marché du travail, on ajoute au système de transfert de taxes un large éventail de services sociaux et de services à l'emploi. C'est la vision qui semble implicite dans les courants de pensée actuels, qui mettent l'accent sur les dynamiques de la pauvreté, les déterminants des faibles revenus et du chômage et l'augmentation des interventions holistiques sur le plan du passage de l'aide sociale ou du chômage au marché de l'emploi. On vise toujours les personnes les

plus défavorisées en portant une attention particulière à la prévention et les politiques portent essentiellement sur un manque temporaire de ressources.

• Si on étend davantage la portée aux facteurs qui empêchent des personnes de jouer pleinement leur rôle dans la société, les systèmes de justice pénale, d'éducation et de santé s'ajoutent à l'enveloppe. Ce sont ces systèmes qui apportent un savoir-faire empêchant l'exclusion du marché du travail, ou qui allègent les problèmes de santé et de sécurité nuisant à une vie normale en société. Ce sont majoritairement les gens préoccupés par l'éducation, le savoir-faire, la sécurité et la santé de toute la population qui contrôlent le processus d'élaboration des politiques associé à cette enveloppe. La ligne d'action et les intervenants sont très différents de ceux des programmes précédents.

• La portée la plus large d'inclusion ou de cohésion sociale forcerait à une redéfinition des objectifs socio-économiques et culturels, voire à un changement de culture dans les lieux de travail et les communautés au nom d'une inclusion et d'un respect de la diversité plus grands. L'enveloppe s'élargirait aux pratiques des employeurs et des syndicats, des communautés et des sociétés civiles – et aux politiques gouvernementales, souvent trop retreintes, qui affectent ces pratiques.

L'élaboration de politiques sur la pauvreté et l'exclusion est un exercice de jonglerie délicat : il faut viser assez haut pour trouver les vrais problèmes tout en faisant preuve d'habileté et n'envisager que les solutions réalistes.

européens, on constate un regain d'intérêt envers le concept de revenu de base pour tous - sur un an ou sur toute une vie. Cas unique au Canada et rare dans le reste du monde, le Québec a récemment promulgué une loi traitant explicitement de la pauvreté et de l'exclusion.

- On voit de plus en plus le problème dans un contexte de droits fondamentaux de la personne. Il faut envisager la politique sociale dans le contexte de la Charte et du point de vue des lois qui favorisent une telle politique. Sur le plan des droits de la personne, de la pauvreté et de l'exclusion, il faut absolument combler ce qui apparaît comme un fossé entre le point de vue canadien dans la formulation des conventions internationales et l'élaboration de politiques au plan national.

Les implications de ces nouvelles orientations sur l'élaboration des politiques ne sont pas encore claires - en particulier parce qu'elles seraient appliquées à un cadre de politiques qui, à tout prendre, fonctionne déjà relativement bien. Cependant, une nouvelle vision des choses n'oblige pas nécessairement à modifier les politiques actuelles. Les résultats empiriques de nouvelles données longitudinales sont souvent provisoires. Aucun consensus n'a encore été établi sur le sens fonctionnel de concepts tels que l'exclusion sociale. Une recherche sérieuse s'impose pour permettre l'évaluation du potentiel de ces nouvelles orientations en vue de l'élaboration de politiques au Canada.

## Un cadre stratégique est un prérequis à une recherche sérieuse sur les politiques

stratégique, j'entends un document ou un ensemble de documents dont nant à tous les intervenants (chercheurs, concepteurs de politiques, et des exclus) la possibilité de mettre en commun leurs idées sur les orientations futures et d'harmoniser leurs activités. On y trouverait entre autres une terminologie commune, les leçons tirées de l'élaboration de politiques et de l'efficacité des programmes, et les principes généraux liés à la portée et aux objectifs des futures politiques. Je m'attarderais ici à cinq caractéristiques d'un tel cadre stratégique, en commençant par la terminologie.

### Une terminologie commune

Pour élaborer un cadre pratique, il faut tout d'abord s'entendre sur la terminologie. Toute ambiguïté dans la description des objectifs constitue un obstacle au processus.

L'élaboration de politiques dans ce domaine est truffée de concepts mal définis en trop peu de mots. Par exemple, on attribue souvent de nouvelles définitions à des termes dont le sens premier est toujours en vigueur. Prenons l'exemple de la pauvreté.

Pour la plupart, « pauvreté » est liée à « faible revenu ». Selon le *Petit Robert*, la pauvreté est « l'état d'une personne qui manque de moyens matériels, d'argent, insuffisance de ressources. C'est également le concept qui sous-tend de nombreuses mesures statistiques de la pauvreté, telles les Mesures de faible revenu (MFR) et le Seuil de faible revenu (SFR). Cependant, certains élargissent la définition. La récente législation québécoise définit la pauvreté comme la « condition dans laquelle se trouve un être humain qui est privé des moyens, des choix et du pouvoir nécessaires pour acquiescer et maintenir

son autonomie économique et favoriser son inclusion active dans la société québécoise ». Cette définition s'inscrit dans les conventions des Nations Unies et dans les récentes réflexions qui adoptent une approche plus multidimensionnelle de la pauvreté. Elle va bien au-delà de la notion d'insuffisance de ressources matérielles et englobe la notion générale d'exclusion sociale.

La question n'est pas de savoir qui a tort ou raison. Il existe d'excellents terrains propices à l'utilisation de concepts dans des contextes différents avec des sens différents - surtout si, en essayant de trouver de nouvelles solutions, comme nous le faisons tous, on tente de se débarrasser des ses œillères. Cependant, il risque de se créer une grande confusion si les experts en politiques déforment le langage utilisé par le public.

Je m'attends à ce qu'une terminologie commune donne naissance à des adjectifs et des expressions plutôt lourds : « pauvreté basée sur un niveau de revenu relatif », « pauvreté multidimensionnelle », « exclusion basée sur un manque de participation ». À cette étape toutefois, il est préférable de privilégier la cohérence par rapport à l'élégance.

Autour des différents concepts de pauvreté et d'exclusion gravitent d'autres concepts qui doivent être définis de façon cohérente. Équité, égalité, cohésion, inclusion, universalité, cible et dignité en sont des exemples. De même, il est important d'établir une terminologie commune pour décrire les outils et les indicateurs essentiels. Par exemple, l'expression « investissement social » sert à l'examen des politiques de développement des ressources humaines, dont le but est de changer de façon significative



# Nouvelles approches en matière de pauvreté et d'exclusion : mise en place d'un cadre stratégique

Jean-Pierre Voyer

*On comprend de mieux en mieux que l'exclusion résulte souvent de nombreux facteurs individuels, familiaux et sociaux qui se renforcent négativement, d'où la nécessité de trouver des approches plus coordonnées et globales menant à des solutions.*

Jean-Pierre Voyer est directeur exécutif du Projet de recherche sur les politiques.

L'article qui suit est une refonte d'un exposé présenté par Jean-Pierre Voyer à Ottawa, le 27 mars 2003, dans le cadre d'une conférence ayant pour thème « Bâtir un programme de recherche pour l'inclusion sociale », organisée par le Conseil canadien de développement social et Développement des ressources humaines Canada. La version anglaise intégrale de l'exposé se trouve à l'adresse : <http://www.ccsd.ca/events/inclusion/papers/voyer.pdf>. Disponible le 7 mai 2003.

- On a beaucoup appris de l'efficacité des politiques qui aident les gens à faire la transition entre le chômage et le marché du travail. De plus, on comprend mieux les éléments de certains programmes de transfert, comme l'assurance-emploi ou l'aide sociale, qui découragent la recherche d'un emploi. Ainsi, on a pu s'intéresser davantage aux politiques de « mise au travail des chômeurs ».
  - On comprend de mieux en mieux que l'exclusion résulte souvent de nombreux facteurs individuels, familiaux et sociaux qui se renforcent négativement, d'où la nécessité de trouver des approches plus coordonnées des cadres plus vastes de politiques coordonnées.
  - On comprend de mieux en mieux l'étendue du handicap et en particulier sa persistance. Au Canada, par exemple, des recherches menées par le DRHC montrent que la pauvreté persistante se concentre chez cinq groupes à haut risque : les personnes souffrant d'incapacités limitant le travail, les nouveaux immigrants, les mères monoparentales, les personnes âgées seules (jusqu'à l'âge de la retraite) et les Autochtones.
  - En Europe, on élabore de nouvelles approches stratégiques pour mesurer et cerner le problème d'exclusion ; l'expérience du Royaume-Uni se révèle particulièrement intéressante. Dans certains pays, en majorité
- J'ai l'intention de présenter les idées de base d'un cadre stratégique susceptible d'orienter la recherche en vue de l'amélioration de nos politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Je m'en tiendrai à un niveau assez général, bien que bon nombre d'entre vous savez que plusieurs ministères fédéraux, chapeautés par le PRR, participent au nouveau projet de recherche « Nouvelles approches pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion ». Pour le moment, le projet consiste principalement en un exercice interne de recherche de données – étape à la fois nécessaire et importante qui guidera nos futures orientations en matière de consultation et d'élaboration de politiques pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion.
- Dans les pays de l'OCDE, on réfléchit beaucoup à des politiques qui pourraient permettre de trouver de meilleures solutions aux problèmes de la pauvreté et de l'exclusion.
- Au-delà d'un manque de revenu à un moment donné dans la vie, le problème est de plus en plus assimilé à un manque persistant de revenu et de ressources pour permettre aux gens une réelle participation à l'économie et à la société. Ces nouvelles perspectives ont nettement bénéficié de la production récente de données longitudinales qui permettent désormais d'étudier la dynamique de la pauvreté et de l'exclusion, sa persistance tout au long d'une vie et le rôle joué par les caractéristiques individuelles et familiales, ainsi que l'emploi.





Nous devons trouver des moyens d'améliorer les domaines techniques tels que les règles d'origine de l'ALENA. Nous avons réussi à libéraliser quelque peu les règles d'origine pour un certain nombre de produits, facilitant ainsi le respect des règles de l'ALENA et assurant l'admissibilité aux tarifs préférentiels. Nous devons accélérer les efforts déployés à cet égard afin de réduire encore plus les coûts de transaction, de simplifier les formalités imposées aux entreprises et leur permettre de profiter de nos économies intégrées.

*L'Honorable Pierre Pettigrew, ministre du Commerce international, octobre 2002*

par des pressions économiques, budgétaires et sociales qui peuvent concorder ou non avec les orientations du gouvernement fédéral.

L'existence de régions économiques transfrontalières fait de plus en plus l'objet de débats en matière d'élaboration de politiques et il faudra lui donner de la substance. De telles régions supranationales, caractérisées par une spécialisation économique et sectorielle et des réseaux économiques, politiques et sociaux particuliers, peuvent nécessiter une remise en question de certaines des politiques fédérales actuelles de manière à mieux faire face à la dynamique locale, tout en s'efforçant de maintenir une perspective nationale.

D'abord, le projet tenterait de situer ces régions et d'en cerner les caractéristiques. Les recherches connexes entre-prises sur et aux États-Unis seraient aussi examinées afin d'évaluer l'évolution régionale de l'économie américaine. Ensuite, le projet évaluerait les répercussions sur la politique fédérale.

## Conclusion

Ce programme de recherche à plusieurs volets vise à mener une analyse fondée sur les faits pour les responsables de l'élaboration de politiques sur les options futures dans un contexte d'intensification de l'intégration économique nord-américaine, en particulier entre le Canada et les États-Unis. Il est primordial d'étudier les démarches supplémentaires qui serviraient à maximiser les avantages

Le projet de recherche sur la mobilité de la main-d'œuvre est essentiellement la contrepartie de celui sur l'élimination des règles d'origine. Un examen des avantages potentiels de cette élimination concerne surtout le flux des échanges commerciaux de marchandises, tandis qu'une évaluation des contraintes actuelles affectant la mobilité de la main-d'œuvre concerne davantage les questions relatives aux échanges de services. L'étude des normes et systèmes d'accréditation existants et d'autres normes qui peuvent bénéficier d'une harmonisation est essentielle à l'élaboration d'une approche en vue d'une intégration semblable à celle proposée pour les marchandises.

Ce projet de recherche est grandement inspiré du programme de recherche conjoint d'Industrie Canada et de Développement des ressources humaines Canada, qui s'intéressent à des questions semblables. Le PRP se concentre principalement sur les aspects nord-américains.

## Régions économiques transfrontalières

L'intensification continue d'un axe économique nord-sud a provoqué une plus grande dépendance face à une structure des échanges et des investissements plus continentale que nationale (est-ouest), ainsi qu'à l'égard du rendement de secteurs économiques ou de l'élaboration de produits particuliers au sud de la frontière. Cette tendance pourrait contribuer à l'émergence de régions économiques distinctes caractérisées

De ce fait, il est impératif de diriger des efforts de recherche vers l'étude des coûts et des avantages liés à l'intensification de l'intégration nord-américaine, grâce à l'élimination des règles d'origine et à la conclusion potentielle d'une union douanière avec les États-Unis et le Mexique.

Cette seconde initiative de recherche nécessiterait notamment une évaluation approfondie des différences entre les barrières tarifaires et non tarifaires du Canada et des États-Unis, des impacts régionaux et sectoriels d'une harmonisation des barrières commerciales, de la mesure dans laquelle une union douanière contraindra les options politiques canadiennes (particulièrement les politiques commerciales, mais également les politiques économiques et sociales), et des impacts potentiels d'une union douanière au plan de l'attrait du Canada pour les investisseurs étrangers.

## Mobilité de la main-d'œuvre

L'intensification de l'intégration économique nord-américaine nécessitera la multiplication des échanges de services, et donc un accroissement de la mobilité de la main-d'œuvre. Une plus grande liberté de mobilité de la main-d'œuvre, tout comme une collaboration réglementaire et l'élimination des règles d'origine, offre la possibilité de mieux répartir les ressources tout en favorisant la concurrence.

Une main-d'œuvre hautement qualifiée est une composante essentielle d'une économie fondée sur le savoir, et elle représente souvent la contrainte la plus importante à l'ouverture de nouveaux marchés et à l'élaboration de nouveaux produits. Les restrictions actuelles en ce qui concerne les catégories de visas d'immigration ou de travail, la reconnaissance de l'accréditation, ou d'autres barrières non économiques, ont un effet néfaste sur la mobilité de la main-d'œuvre, et représentent conséquemment un obstacle à la croissance de chaque côté des frontières.

Recommandation 30 : Lorsqu'il évaluera les mesures à prendre pour alléger le fardeau que l'existence de plusieurs systèmes réglementaires impose aux sociétés qui mènent des activités en Amérique du Nord et pour éviter les inconvénients d'une harmonisation réglementaire, le gouvernement du Canada, en consultation avec les provinces, devrait envisager sérieusement de conclure, avec ses partenaires existants. Selon ces ententes, les États reconnaîtraient le cas échéant les normes réglementaires des uns et des autres, ce qui faciliterait le commerce transfrontalier.

Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, 2002

présentent au Canada, cette initiative de recherche horizontale assurera une approche stratégique pour gérer les contraintes réglementaires qui empêchent le Canada de maximiser ses occasions d'échanges commerciaux et d'investissements nord-américains.

**L'élimination des règles d'origine**

Tout en étudiant des façons de tirer profit de ses relations et arrangements actuels, le Canada examine aussi les prochaines étapes éventuelles vers l'intégration nord-américaine dans le cadre de sa réflexion sur les politiques à plus long terme. La perspective d'accroître la portée de l'espace économique et social nord-américain dans le contexte d'un arrangement post-ALÉNA, en instaurant une union douanière et, au bout du compte, un marché commun, ou encore d'en élargir la portée grâce à la zone de libre-échange des Amériques, présente des défis et des occasions considérables.

Une des principales options politiques qui requiert une analyse en profondeur est celle d'éliminer les encombrantes règles d'origine qui subsistent à cause des écarts entre les protections tarifaires nationales à l'égard des pays qui ne font pas partie de l'ALÉNA. Cette option pourrait être envisagée avec l'établissement d'une union douanière au plein sens du terme, ou l'application de certaines des mesures menant à l'établissement d'une union douanière.

On a estimé que la charge des coûts administratifs d'un système de règles d'origine se situe entre trois et cinq pour cent des coûts de la marchandisation pour les pays qui font partie de l'ALÉNA se situent entre deux et trois pour cent du PIB. Harmoniser les barrières commerciales extérieures entre le Canada, les États-Unis et le Mexique, et éliminer le système de règles d'origine de l'ALÉNA entraîneraient une importante réduction des coûts administratifs et des pertes d'efficacité qu'assument les entreprises, les procédures aux frontières s'en trouveraient également grandement allégées et les ressources publiques réaffectées vers d'autres priorités.

Recommandation 31 : Le gouvernement du Canada devrait aborder l'intégration économique de l'Amérique du Nord sous deux angles. Les obstacles connus à une conduite efficace des transactions transfrontalières pourraient être éliminés de façon progressive, en accord avec les autres États parties à l'ALÉNA. D'autre part, sans prendre position quant au bien-fondé d'une union douanière nord-américaine, le Comité estimerait utile que le gouvernement entreprenne parallèlement un examen détaillé des avantages et des inconvénients de la notion d'union douanière dans le contexte nord-américain. Cette étude pourrait mesurer l'opportunité de prendre, entre autres, l'intégration de l'industrie nord-américaine de l'acier comme modèle d'une union douanière plus large, d'un type ou d'un autre.

Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, 2002



Hakim and Litan, The Brookings Institution, 2002

- ... il est nécessaire d'étudier les trois avenues qui se présentent pour l'intensification de l'intégration de manière à se concentrer sur les options à long terme en cette matière auxquelles est confrontée chaque nation :
- un arrangement « ALENA-plus », qui se limiterait aux mesures supplémentaires en matière d'échanges et d'investissements qui pourraient mener à la constitution d'une union douanière au plein sens du terme avec un tarif extérieur commun;
  - une « intégration accrue » viserait la signature d'accords sur d'autres sujets pour lesquels il y a des impacts transfrontaliers, notamment la migration, la gestion des ressources énergétiques et hydriques, les transports et infrastructures, les mesures de sécurité et les consultations sur la politique étrangère;
  - l'option d'un « organisme supranational », qui impliquerait des arrangements modestes dans le traitement de questions ou de secteurs particuliers ou qui traiterait jusqu'à remplir des fonctions liées à la direction interministérielle et à la législation aussi ambitieuses que celles de l'UE.

est bien lancée. D'ailleurs, le gouvernement fédéral examine actuellement un bon nombre de ces questions. En particulier, la déclaration sur la frontière intelligente (décembre 2001) et le plan d'action en 30 points qui l'accompagne, ainsi qu'un programme de dépenses vigoureux pour les infrastructures de transport, répondront en grande partie aux préoccupations en matière de sécurité et d'infrastructures de transport. De plus, le besoin pressant d'aborder les questions de sécurité nécessite d'envisager une perspective d'élaboration de politiques dans les meilleurs délais comparativement à la perspective de recherche à moyen ou à long terme appropriée à l'analyse d'une intégration économique plus poussée. Ainsi, le Projet de recherche sur les Liens nord-américains (LNA) du PRR n'approfondira pas l'examen des options politiques pour répondre aux défis qui touchent la sécurité et les transports.

Les initiatives politiques proposées relativement à une intégration économique nord-américaine plus poussée ont été déterminées et elles correspondent aux recommandations formulées notamment par le ministre du Commerce international, le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international de la Chambre des communes, l'Institut C.D. Howe, le Conférence Board du Canada et le Forum des politiques publiques. De plus, plusieurs instituts de recherche des États-Unis ont émis des opinions et des recommandations semblables. Cette convergence des opinions et des recommandations n'est pas étonnante, étant donné qu'il est notoire que l'accès économique sécuritaire au marché des États-Unis revêt une importance capitale pour le Canada. Afin de mener une analyse des politiques fondée sur des faits probants pour soutenir une perspective d'élaboration de politiques à moyen terme,

### Collaboration réglementaire internationale

et compte tenu de cette convergence, le PRR se concentrera sur quatre questions particulières :

L'absence d'un terrain d'entente en fait de règlements, de règles et de normes continuera d'empêcher le Canada de tirer pleinement profit de l'intensification de l'intégration économique nord-américaine. Le gouvernement fédéral a déjà entrepris des démarches en ce sens à l'aide de la stratégie de réglementation intelligente. Cette stratégie vise à favoriser la santé et le développement durable, afin de contribuer à l'innovation et à la croissance économique et d'alléger le

Néanmoins, il faut entreprendre des recherches particulières et spéciales pour répondre aux questions complexes de collaboration réglementaire nord-américaine de manière stratégique et coordonnée, notamment afin d'évaluer les grandes différences réglementaires entre le Canada et les États-Unis, qui peuvent avoir des impacts sur la fluidité des échanges commerciaux canado-américains, et les coûts et les avantages qu'entraînerait leur élimination.

D'autres recherches s'imposent également pour examiner l'efficacité de différents modèles de collaboration réglementaire internationale. À cet

Nous devons nous assurer que nos approches réglementaires s'adaptent bien à l'espace économique nord-américain. Nous avons fait de grands progrès à cet égard dans l'ALENA, mais l'ALENA remonte déjà à dix ans et nous devons continuer à avancer. Nous devons chercher à élargir et à approfondir la coopération canado-américaine en matière de réglementation en réduisant encore plus les formalités et les tracasseries administratives qui entravent le commerce entre nos deux pays.

L'Honorable Pierre Pettigrew, ministre du Commerce international, octobre 2002

# Le Projet sur les Liens nord-mise au point du programme de recherche

André Downs,  
Sushma Barewal,  
Robert (Bob) Kunimoto,  
Frédéric Pilote et  
Roger Roberge,  
Projet de recherche  
sur les politiques

*Il est primordial de déterminer les questions d'intérêt et les objectifs des Canadiens, de manière à élaborer et à mettre en œuvre un plan d'action adéquat avant que les événements ne dégénèrent au détriment de l'économie canadienne.*

Les auteurs sont tous au Projet de recherche sur les politiques. André Downs est directeur principal de projets et est directeur du projet sur les Liens nord-américains. Roger Roberge est directeur de projet et Sushma Barewal, Robert (Bob) Kunimoto et Frédéric Pilote sont agents principaux de recherche en politiques.

## Introduction

Face à l'intensification de l'intégration économique nord-américaine des dernières décennies, le Canada s'est fixé un objectif clé en matière de politiques : tirer le maximum des avantages associés à son appartenance à l'espace économique nord-américain tout en sauvegardant le « style de vie canadien ».

D'une part, la bonne performance des exportations canadiennes, l'accroissement de la productivité et l'amélioration du niveau de vie depuis l'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) témoignent des avantages que le Canada retire d'une intégration économique nord-américaine accrue. D'autre part cependant, on craint une perte simultanée d'indépendance au plan des politiques, particulièrement en ce qui concerne les politiques sociales canadiennes et la sauvegarde l'identité canadienne.

La situation a été bouleversée à la suite des événements du 11 septembre 2001, qui ont ramené les questions de sécurité au premier plan du programme de politiques et renforcé l'importance de politiques et renforcé l'importance stratégique d'assurer un accès sécuritaire du Canada au marché des États-Unis.

## Mise au point du programme de recherche

Dans ce contexte où les priorités des États-Unis ne reflètent pas nécessairement celles du Canada, il est primordial de déterminer les questions d'intérêt et les objectifs des Canadiens, de manière à élaborer et à mettre en œuvre un plan d'action adéquat avant que les événements ne dégénèrent au détriment de l'économie canadienne. À tout le moins, les politiques doivent être conçues pour avoir les effets suivants :

- réduire les effets « intimidants » des récents événements sur les initiatives commerciales;

- atténuer la perception négative selon laquelle le Canada n'est plus un point d'accès sécuritaire aux marchés des États-Unis.
- En bref, nous devons déterminer quels éléments contextuels risquent de faire perdre les avantages économiques et sociaux découlant de la fluidité des échanges commerciaux et de la mobilité des facteurs. Voici quelques-uns des obstacles potentiels aux échanges commerciaux et aux investissements :
  - les différences au plan des cadres de réglementation (p. ex., l'étiquetage, l'approbation des produits, les normes environnementales, la santé et la sécurité), qui restreignent les échanges commerciaux et le mouvement des investissements en forçant les entreprises à s'adapter à des exigences réglementaires différentes, ce qui entraîne une augmentation de leurs coûts;
  - les mesures de sécurité, qui augmentent le temps nécessaire pour le passage à la frontière et, par le fait même, les délais dans la chaîne d'approvisionnement;
  - les restrictions et les contraintes à la mobilité de la main-d'œuvre, qui pourraient nuire au commerce des services et réduire du même coup la concurrence dans le secteur des services et entraîner une répartition sous-optimale des ressources économiques;
  - les contraintes de capacité des corridors de transport, qui ralentissent les échanges transfrontaliers et en augmentent le coût;
  - le recours à des mesures commerciales unilatérales, telles les droits antidumping et les droits compensateurs, qui compromettent le flux des échanges commerciaux actuels et ont un effet « intimidant » sur les initiatives potentielles d'échanges.
- Il faut reconnaître que le processus d'élaboration de politiques en vue d'une participation canadienne aux questions de frontières et de sécurité



- ce qui arrive à une personne dans son enfance a une influence sur ce que cette personne deviendra plus tard.
- Notes**
- 1 Organisation de coopération et de développement économiques, *Préserver la prospérité dans une société vieillissante*, Paris, OCDE, 1998.
  - 2 Voir Marc Tremblay et Jacques Ledent, *L'avenir démographique du Québec et de ses régions*, Québec, Conseil de la langue française, 1994. Une question particulièrement pertinente au vieillissement de la population concerne les effets éventuels du recours accru à l'immigration sur la marginalisation linguistique, et par là fait même sociale, des francophones âgés de Montréal.
  - 3 Voir David Cheal, « Le vieillissement et l'évolution démographique », *Analyse des politiques*, vol. 26, n° spécial 2 (2000), p. 5109-5122; Ellen M. Gee et Gloria M. Gutman (dir.), *The Overselling of Population Aging: Apocalyptic Demography*, *International challenges, and Social Policy*, Don Mills, Ontario, Oxford University Press, 2000.
  - 4 Voir Susan A. McDaniel, « Échanges entre les générations : État, famille et travail », dans David Cheal (dir.), *Vieillesse et changement démographique dans un contexte canadien*, Les Presses de l'Université de Montréal, 2003.
  - 5 Voir Ingrid Arnet Connidis, « L'impact des tendances démographiques et sociales sur le soutien non structuré aux personnes âgées », dans David Cheal (dir.), *Vieillesse et changement démographique dans un contexte canadien*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2003.
  - 6 *ibid.*
  - 7 Voir Susan Underhill, Victor Marshall et Sylvie Delencourt, *Options 45+ : HKC Survey*, Toronto, Institut du développement humain, du parcours des âges et du vieillissement, Université de Toronto, 1997; Martine D'Amours, Frédéric Lesemann, Stéphane Crespo et Julie Beausoleil, *La sortie anticipée d'activité des travailleurs et travailleuses de 45 à 64 ans*, Montréal, Institut national de la recherche scientifique, 1999.
  - 8 D'Amours et Lesemann, *La sortie anticipée*.
  - 9 Agnès Pitrou, « Vieillesse et famille : qui soutient l'autre? », dans *Lien social et politiques*, n° 38 (automne 1997), p. 145-158.

de la retraite. Toutefois, la récente tendance à la retraite anticipée rend ce seuil moins pertinent pour indiquer le passage d'un revenu gagné au recours à d'autres ressources financières.

La deuxième conséquence est qu'il faut articuler plus clairement les politiques par rapport à la gamme complète des relations actuelles entre les personnes appartenant à différents groupes d'âge. Certaines de ces relations sont structurées de façon officielle par les institutions publiques, celle par les institutions publiques, par exemple dans les programmes gouvernementaux d'imposition et de transfert de revenus. D'autres relations, comme les obligations de réciprocité, surtout entre les membres d'une même famille<sup>9</sup>, sont moins officielles et sont structurées par les normes sociales locales. Le bien-être général des Canadiens résulte de la réunion de ces deux ensembles de relations.

La troisième conséquence générale sur le processus d'élaboration des politiques est qu'il faut élaborer les nouvelles politiques en tenant compte du cycle de vie dans son ensemble. Cette conséquence a déjà des répercussions, dans une certaine mesure, notamment dans le domaine des régimes de retraite. En effet, les politiques liées aux prestations de retraite et aux régimes enregistrés d'épargne-retraite reposent clairement sur l'idée que certains aspects de la retraite doivent être considérés comme le résultat d'événements survenus à des étapes antérieures de la vie. Dans d'autres domaines toutefois, tels que les politiques en matière de soins médicaux et de soutien social, l'idée de l'élaboration des politiques prenant le cycle de vie comme unité d'analyse progresse plus lentement. Cependant, d'importantes mesures ont été prises en ce sens, notamment l'élaboration d'un « plan d'action pour les enfants ».

Bien que ce projet de politique ait pour cadre une conception discutable des enfants en tant que catégorie distincte de la population, il repose néanmoins sur l'hypothèse selon laquelle

sont fait une idée de l'âge prévu de la retraite plus tôt dans la vie, en fonction des différentes conditions économiques et sociales qui semblaient alors s'imposer pour l'avenir. Il pourrait ainsi s'avérer difficile de modifier leurs attentes par rapport au moment de la retraite et à l'équilibre entre le travail et les loisirs dans leurs vieux jours.

Dans l'ensemble, les auteurs de cet ouvrage souhaitent rappeler aux responsables de l'élaboration des politiques la diversité des personnes âgées en tant que catégorie de la population et les facteurs complexes qui influencent leur vie et leurs relations interpersonnelles. L'un des thèmes communs dans de nombreux chapitres de cet ouvrage, c'est qu'il ne faut pas séparer les personnes âgées des autres groupes d'âge et traiter ces personnes comme une cible particulière en vue de la réforme des politiques, en raison des multiples liens qui existent entre les différents groupes d'âge. Ces liens se situent sur le plan synchronique (c.-à-d. entre contemporains appartenant à différents groupes d'âge) et sur le plan diachronique (c.-à-d. au fil du temps, surtout à la suite d'expériences vécues au début du cycle de vie et ayant une influence sur la qualité de vie à la retraite).

Ainsi, la première conséquence générale de cet ouvrage pour le processus d'élaboration des politiques est qu'il faut redoubler d'attention lorsque nous considérons les personnes âgées comme une catégorie distincte de la population, présentant des caractéristiques particulières aux fins d'élaboration des politiques. Nous avons appris que la « vieillesse » est un concept vague. La frontière réelle entre l'« âge d'or » et l'« âge moyen » n'est pas toujours bien définie et, en fait, elle évolue avec le temps. Par exemple, la plupart des études statistiques continuent d'utiliser l'âge de 65 ans comme frontière conventionnelle pour marquer le début de la vieillesse, parce que, à une certaine époque, cet âge était considéré comme l'âge normal

se rapportent à des liens précis entre les membres des différentes générations et à leurs interactions. En établissant ces concepts, on a tendance à négliger les multiples liens directs et indirects entre les générations, qui s'intègrent parfois de façon complexe. Pour ne mentionner qu'un exemple, les aînés ont assumé leur part du coût des récentes politiques visant à réduire la dette, par l'entremise des hausses d'impôts et de la réduction des services médicaux. Toutefois, puisque certains d'entre eux approchent de la fin de leur vie, ils sont peu susceptibles de profiter des nombreux avantages découlant de ce « dividende budgétaire ». Par contre, les jeunes générations profiteront vraisemblablement des fruits de la réduction du déficit et de la dette pendant une longue période<sup>4</sup>.

Le cas de la disponibilité des aidants au sein de la famille constitue un autre exemple de question qui s'avère plus complexe qu'on pourrait le supposer. Bien que les taux de fécondité soient à la baisse au Canada, il n'est pas exact de dire qu'il y aura davantage de personnes âgées sans enfant au cours des 20 prochaines années. En effet, les femmes qui atteignent le troisième âge au début du XXI<sup>e</sup> siècle sont moins susceptibles de ne pas avoir d'enfants que les femmes des générations précédentes. Cela signifie que, bien que le nombre moyen de personnes dans les familles diminue, plus de femmes sont maintenant susceptibles d'avoir au moins un enfant que les femmes nées au début du XX<sup>e</sup> siècle. Par conséquent, on ne peut pas nécessairement conclure que davantage de femmes atteignant aujourd'hui le troisième âge ne bénéficieront pas de soins familiaux<sup>5</sup>.

De même, les trois quarts des personnes âgées ayant 80 ans et plus ont au moins un frère ou une sœur en vie, et plus de la moitié d'entre eux ont deux frères ou sœurs et plus en vie<sup>6</sup>. Il est intéressant de constater que les personnes âgées ont plus souvent un frère ou une sœur en vie qu'un

source privilégiée d'aide. Toutefois, si ceux-ci ne sont pas disponibles, en cas de décès ou pour des raisons d'éloignement géographique, on peut alors faire appel aux frères ou aux sœurs en vie pour combler le vide.

Ce qu'il faut retenir ici, c'est que, dans le contexte des liens familiaux, et sûrement aussi dans d'autres contextes, il existe souvent plus d'une possibilité. Si une possibilité en particulier, telle que la présence d'enfants, se révèle moins viable, par exemple en raison de la baisse des taux de fécondité, les frères ou les sœurs pourraient alors, au moins à court terme, constituer une solution viable et fournir à certaines personnes âgées le soutien dont elles ont besoin au quotidien.

L'hypothèse trop simpliste selon laquelle les habitudes de travail et l'âge de la retraite demeureront inchangés malgré le vieillissement de la population constitue un dernier exemple illustrant comment des questions complexes peuvent être simplifiées à l'extrême. Il faut examiner de telles questions en considérant la signification culturelle de la vieillesse. La pénurie de main-d'œuvre éventuelle pourrait très bien amener les travailleurs âgés à travailler plus longtemps et à investir davantage dans leur capital humain en vue de maintenir et d'accroître leur productivité. Pour que cela se produise, certains travailleurs âgés

conjoint survivant. Ce fait nous permet d'envisager la disponibilité des frères ou des sœurs comme source potentielle de soutien pour la plupart des personnes âgées du Canada, y compris les plus âgées d'entre elles. On suppose trop souvent que seuls le conjoint et les enfants peuvent fournir un soutien social. Évidemment, ces membres intimes et particuliers de la famille représentent généralement la

## Il faut articuler plus clairement les politiques par rapport à la gamme complète des relations actuelles entre les personnes appartenant à différents groupes d'âge.

devront toutefois changer d'attitude en matière d'éducation permanente et de perfectionnement. En outre, certains employeurs devront adopter une attitude plus positive envers les travailleurs âgés. Des programmes gouvernementaux mieux ciblés sont nécessaires pour répondre aux besoins particuliers des travailleurs âgés qui ont été congédiés et qui cherchent à nouveau un emploi, notamment la

solicitation des employeurs<sup>7</sup>. Il est important de se poser la question suivante : l'attitude envers les travailleurs âgés peut-elle changer, de sorte qu'on insiste plus sur le maintien de leur présence au sein de la main-d'œuvre que sur leur remplacement accéléré? L'attitude envers les travailleurs âgés peut probablement changer, si le besoin s'en fait suffisamment sentir. Dans ce cas, nous devons porter davantage attention aux aspects des milieux de travail qui contribuent ou nuisent à la reconnaissance de la contribution des travailleurs âgés. Ces aspects comprennent dans certains cas une « culture d'entreprisisme » qui a tendance à déprécier la contribution des travailleurs âgés et qui apporte ainsi peu ou pas de changements aux pratiques professionnelles en vue de faire face aux changements que subissent les travailleurs à mesure qu'ils vieillissent<sup>8</sup>.

La culture est cependant malléable, et il est concevable d'attribuer de nouvelles significations à la vieillesse pouvant ressortir d'un débat public sur le vieillissement rejointront les attentes personnelles des individus. Une question d'importance ici concerne l'âge de la retraite. Les travailleurs âgés se



# Vieillissement et changement démographique dans un contexte canadien

Sous la direction de  
David Cheal

Les Presses de l'Université  
de Toronto (version anglaise),  
les Presses de l'Université  
de Montréal (version française),  
2003.

*L'un principaux des éléments  
est qu'il ne faut pas séparer les  
personnes âgées des autres  
groupes d'âge et traiter ces  
personnes comme une cible  
particulière en vue de la  
réforme des politiques*

David Cheal est professeur de  
sociologie à l'Université de Winnipeg.

Vieillissement et changement démographique dans un contexte canadien, la toute dernière publication dans la collection sur les Tendances du Projet de recherche sur les politiques, nous prévient que les préoccupations exagérées au sujet du vieillissement de la population peuvent entraver l'élaboration de politiques rationnelles. Les collaborateurs à cet ouvrage présentent différents points de vue et se demandent si une société vieillissante est aussi problématique qu'on le suppose généralement. Nous présentons dans cet article la traduction d'extraits du premier chapitre, écrit par David Cheal, directeur de la publication et professeur de sociologie à l'Université de Winnipeg, qui vise à situer les préoccupations d'ordre démographique dans leur contexte.

Les projections démographiques pour le Canada et pour d'autres pays sont souvent la source de préoccupations grandissantes au sujet de l'avenir précaire des « sociétés vieillissantes »<sup>1</sup>. Ces préoccupations font fréquemment l'objet de débats intenses, et les arguments et contre-arguments abondent dans la discipline universitaire de la démographie.

- Les préoccupations relatives aux conséquences négatives du vieillissement de la population entrent dans l'une ou l'autre des six grandes catégories suivantes :
- L'escalade des coûts liés au versement de prestations de retraite à une population croissante de personnes âgées imposera un lourd fardeau financier aux personnes en âge de travailler;
- Le nombre croissant de personnes âgées ayant grandement besoin de soins de santé accroîtra de façon considérable et insoutenable la demande de services médicaux très coûteux;
- si les tendances actuelles se maintiennent, les soins quotidiens pouraient ne pas être disponibles à toutes les personnes âgées qui en auront besoin;
- une participation réduite au marché du travail et une main-d'œuvre âgée pourraient faire obstacle aux efforts actuellement déployés en vue d'accroître la production économique de la population canadienne;
- davantage de responsabilités économiques et sociales relatives aux soins à donner aux enfants

- et aux personnes âgées sont imposées à une section restreinte de la population, appelée la « génération sandwich »;
- si davantage de ressources sont allouées aux personnes âgées, les iniquités actuelles entre les générations s'accroîtront, ce qui pourrait contribuer à l'effritement de la cohésion sociale.

Au Québec, les préoccupations relatives à ces questions sont accompagnées d'autres inquiétudes liées à l'avenir linguistique de la province. Certains craignent en effet que les tendances démographiques actuelles entraînent le déclin du français en tant que principale langue de travail<sup>2</sup>. Ensemble, ces préoccupations relatives aux conséquences éventuelles du vieillissement de la population constituent un défi que les responsables de l'élaboration des politiques et les chercheurs en sciences sociales devront relever<sup>3</sup>. Avant de nous permettre d'adopter précipitamment une attitude alarmiste, il pourrait être utile de réfléchir à d'autres points de vue. Les préoccupations exagérées à propos du vieillissement de la population ou, autrement dit, les craintes démographiques peuvent entraver l'élaboration de politiques rationnelles. Par exemple, il faut examiner minutieusement les affirmations selon lesquelles le vieillissement peut entraîner des iniquités entre les générations. Les expressions comme « relations entre les générations », « liens entre les générations » ou « transferts entre les générations »

de plus sans limitation des activités. Cette augmentation de l'espérance de vie corrigée en fonction de l'état de santé est proportionnellement plus élevée que la hausse de l'espérance de vie pendant la même période. Par conséquent, les Canadiens âgés de 63 ans vivent non seulement plus longtemps, mais passent aussi une plus grande partie du reste de leur vie sans limitation des activités.

## Résumé

Nous avons vu que si, au cours des 50 prochaines années, l'espérance de vie présente une faible augmentation ou si les dépenses en soins de santé sont liées aux dernières années de la vie des gens, l'âge de la retraite ne devrait pas être augmenté au-dessus de la moyenne observée en 1976 pour pouvoir garder un rapport constant entre les dépenses prévues en matière de santé au cours de la vie et le nombre d'années prévu au sein de la population active pour des cohortes successives. De plus, si les gains observés entre 1994-1995 et 1998-1999 en matière d'espérance de vie corrigée en fonction de l'état de santé à l'âge de 63 ans se maintiennent, l'on pourrait songer à prolonger davantage la vie active sans augmenter la portion de la vie en santé passée au travail.

## Notes

- 1 On peut se procurer un exemplaire de l'ouvrage intitulé *Les répercussions du vieillissement sur le régime canadien de soins de santé*, qui renferme l'étude de Sarah Hogan et de Jeremy Lise dont est tiré le présent article, en communiquant avec Joséée Gratton, DRAA, Santé Canada, au (613) 946-3167. Les lecteurs sont priés de noter que les avis exprimés dans les articles, notamment en ce qui concerne l'interprétation des données, appartiennent aux auteurs et ne peuvent être considérés comme des positions officielles de Santé Canada.

limitation des activités jusqu'à plus de 75 ans, alors que la Canadienne moyenne du même âge peut s'attendre à vivre sans limitation des activités jusqu'à l'âge de 78 ans. Compte tenu que l'âge moyen actuel de la retraite est d'environ 63 ans, ces résultats montrent que l'on pourrait songer à prolonger de beaucoup la vie active,

*L'augmentation de l'espérance de vie corrigée en fonction de l'état de santé est proportionnellement plus élevée que la hausse de l'espérance de vie pendant la même période. Par conséquent, les Canadiens âgés de 63 ans vivent non seulement plus longtemps, mais passent aussi une plus grande partie du reste de leur vie sans limitation des activités.*

aspects de la possibilité d'un tel changement a trait à l'état de santé : manifestement, si les Canadiens ne sont pas suffisamment en santé pour travailler plus longtemps, il serait difficile d'augmenter l'âge moyen de la retraite. Par contre, si les Canadiens peuvent généralement s'attendre à vivre en bonne santé au-delà de l'âge

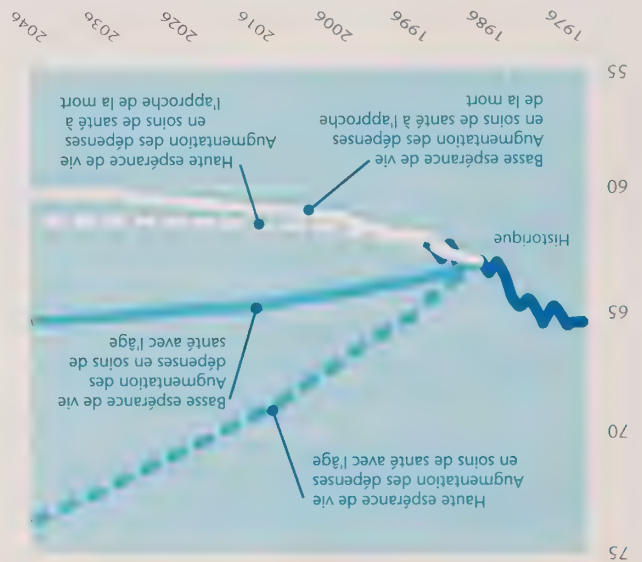
si l'on considère cette mesure comme souhaitable, en encourageant d'une certaine façon les nombreux Canadiens qui décideraient de prendre une retraite anticipée à demeurer au sein de la population active un peu plus longtemps. Ceci est particulièrement vrai si l'on considère la tendance observée dans la nature du travail, qui est de moins en moins exigeant sur le plan physique.

En plus de démontrer que les taux de limitation des activités sont relativement bas, les données illustrent une importante tendance. La prévalence de la limitation des activités a diminué de façon importante entre 1994-1995 et 1998-1999 chez les hommes et chez les femmes. Plus précisément, elle est passée de 26,7 à 25,7 pour cent chez les hommes âgés de 63 ans et plus, et de 31,3 à 26,5 pour cent chez les femmes âgées de 63 ans et plus. Par conséquent, les Canadiens âgés de 63 ans pouvaient, en 1998-1999, s'attendre à vivre six mois de plus sans limitation des activités qu'ils ne le pouvaient en 1994-1995, alors que les femmes âgées de 63 ans pouvaient s'attendre à vivre presque deux années

actuel de la retraite (réputé être 63 ans, tel qu'expliqué dans la section précédente) — en particulier sans maladie invalidante — l'on pourrait sérieusement songer à prolonger la vie active des Canadiens. Pour aborder cette question, nous examinons la prévalence de la limitation des activités chez les Canadiens, en mettant l'accent sur l'espérance de vie corrigée en fonction de l'état de santé (dans ce cas en fonction de la limitation des activités) chez les personnes âgées de 63 ans. Dans d'autres travaux de recherche réalisés dans le cadre de l'étude générale de Santé Canada, nous avons examiné la prévalence de la limitation des activités à la maison et constaté que, bien que la limitation des activités augmente avec l'âge, la prévalence de la limitation des activités a chuté entre 1994-1995 et 1998-1999 chez les hommes comme chez les femmes. D'après l'Enquête nationale sur la santé de la population de 1998-1999 (qui renferme les plus récentes données disponibles sur la limitation des activités), le Canadien moyen âgé de 63 ans peut s'attendre à vivre sans



## Âges de retraite nécessaires pour maintenir constante la partie de la vie passée sans travailler



Source: OCDE, Réforme pour une société vieillissante, 2000.

par Santé Canada montrent que les dépenses en santé varient traditionnellement beaucoup avec l'âge et qu'elles augmentent rapidement après l'âge de 65 ans. Deux raisons pourraient expliquer ce phénomène : soit les dépenses en soins de santé sont directement liées à l'âge, soit elles n'ont rien à voir avec l'âge, mais augmentent à mesure que les personnes approchent de la fin de leur vie. Cette alternative influence grandement les coûts des soins de santé de toute une vie pour les cohortes successives, qui vivent en moyenne plus longtemps. En supposant que les dépenses en santé varient de façon constante avec l'âge et en prévoyant une faible augmentation de l'espérance de vie, une légère hausse de l'âge de la retraite est nécessaire, passant de 63 ans en 1989 à un peu plus de 65 ans en 2046. L'âge de la retraite requis augmente à presque 74 ans lorsqu'on prévoit une grande augmentation de l'espérance de vie. Ce chiffre excède considérablement l'âge de la retraite observé au cours des 25 dernières années.

Toutefois, selon d'autres résultats obtenus, les dépenses en santé sont probablement d'avantage liées à la proximité du décès qu'à l'âge. Dans ce cas, comme les gens vivent plus longtemps, les dépenses en soins de santé sont les plus élevées sont repoussées vers un âge plus avancé. Avec une telle compression des dépenses, les âges de retraite implicites changent du tout au tout. Dans ce cas, l'âge moyen de la retraite peut diminuer plutôt qu'augmenter. Ce résultat provient du fait que la compression des dépenses annule complètement les années supplémentaires passées à la retraite, tandis qu'un taux de survie élevé pendant les années passées au travail permet de réduire l'âge moyen de la retraite tout en maintenant le même nombre moyen d'années passées au sein de la population active. Il est intéressant de constater que la récente baisse de l'âge réel de la retraite observée au Canada suit de près la tendance proposée par les projections qui supposent la compression des dépenses.

### L'état de santé permettrait-il une vie active plus longue?

L'analyse présentée dans la section précédente montre que l'espérance de vie accrue nécessitera probablement une certaine hausse de l'âge moyen de la retraite, afin de maintenir la partie de la vie passée sans travailler au même niveau que par le passé. Bien que l'ampleur des augmentations nécessaires soit beaucoup moins grande que l'on pourrait le supposer, saut si l'on se fonde sur des hypothèses très extrêmes, nous devons tout de même nous demander si un tel changement est possible. L'un des

C'est seulement lorsque des hypothèses très optimistes sur l'augmentation de l'espérance de vie sont combinées à des hypothèses très pessimistes sur les coûts des soins de santé que le vieillissement découlant d'une longévité accrue constitue un problème. Cette combinaison d'hypothèses semble peu probable, puisque l'on prévoit que l'amélioration de la santé explique au moins en partie pourquoi les gens vivent plus longtemps. Il serait étonnant que tous les gains réalisés en matière d'espérance de vie résultent d'interventions coûteuses prolongeant la vie des personnes âgées en mauvaise santé. Il convient également de souligner que les calculs de l'âge de la retraite présentés dans ce document reposent uniquement sur les coûts des soins de santé, et ne prennent pas en compte d'autres dépenses engagées par la population des personnes en âge de prendre leur retraite, telles que la nourriture, les vêtements et l'éducation, qui n'ont pas la même tendance à augmenter avec l'âge. De façon générale, au cours des 50 prochaines années, si l'espérance de vie présente une faible augmentation ou si les dépenses en soins de santé sont liées aux dernières années de la vie des gens, l'âge de la retraite ne devrait pas être augmenté au-dessus de la moyenne observée en 1976.

## Âges de retraite nécessaires pour maintenir constante la partie de la vie passée sans travailler



### Adaptation liée à la variation des dépenses en santé selon l'âge

La partie de la vie passée sans travailler utilisée ci-dessus suppose que les dépenses sont les mêmes au cours de chaque année de la vie. Cette hypothèse ne s'applique pas aux dépenses en santé, qui ont tendance à augmenter un sommet au cours des dernières années de la vie. Par la pondération de chaque année de la vie selon les dépenses moyennes en santé pour cet âge, nous obtenons un profil des dépenses qui augmente avec l'âge pour correspondre au profil des dépenses en santé.

Dans nos projections, en pondérant chaque année de la vie selon les dépenses en santé, il nous faut émettre une hypothèse sur l'évolution de la relation entre l'âge et les dépenses pour l'avenir. D'autres études publiées dans la série de documents publiés

À l'aide d'une unité de mesure facile à comprendre – le nombre moyen d'années supplémentaires pendant lesquelles les générations successives devront demeurer au sein de la population active – nous obtenons une interprétation intuitive des conséquences d'une espérance de vie accrue sur des cohortes successives.

### Âges de retraite implicites de cohortes de naissance successives

Dans cette étude, on cherche en matière d'espérance de vie sur les années de la vie passées à la retraite pour des cohortes successives. Ensuite, on cherche à connaître l'âge de la retraite nécessaire pour que ces cohortes puissent financer leurs dépenses en matière de santé au cours de leur vie, avec et sans compression des dépenses. Enfin, on utilise l'analyse sur la prévalence des maladies chroniques pour déterminer comment les tendances relatives à l'état de santé pourraient permettre des changements dans l'âge de la retraite.

Cette méthode vise à répondre à la question suivante : si nous gardons constante la *proportion* de la vie passée au travail, combien d'années supplémentaires les cohortes successives devraient-elles s'attendre à travailler ? Afin de répondre à cette question, nous déterminons l'âge implicite de la retraite de chaque cohorte qui permettrait de garder constante dans le temps la partie de la vie passée sans travailler. Nous obtenons l'âge de la retraite requis pour chaque cohorte, de sorte que chacune d'entre elles a la même capacité que les cohortes précédentes de financer la consommation de ses membres au cours de leur vie.

Les calculs qui en résultent montrent que, au cours des 20 dernières années, l'âge moyen à laquelle les hommes ont pris leur retraite dans une année donnée a chuté de 2,5 années, passant de 65,5 ans en 1976 à 62,2 ans en 1997. En prévoyant une faible augmentation de l'espérance de vie, l'âge moyen de la retraite ne devrait augmenter que d'environ six mois entre 1989 et 2040 pour que la partie de la vie passée sans travailler demeure constante, alors que le gain en matière d'espérance



# Esperance de vie, esperance de vie en santé et cycle de vie

Sarah Hogan et  
Jeremey Lise,  
Santé Canada

Lors de la rédaction de cet article,  
Sarah Hogan et Jeremey Lise  
travaillaient à la direction de  
la recherche appliquée et de  
l'analyse de Santé Canada.

La Direction de la recherche appliquée et de l'analyse de Santé Canada a entrepris un examen complet des conséquences du vieillissement sur le système de soins de santé canadien. Dans cette analyse, on a utilisé des techniques de modélisation perfectionnées permettant d'explorer des questions difficiles qui laissent perplexes les économistes du secteur de la santé du monde entier. L'une de ces questions consiste à démêler les effets du vieillissement de la population découlant de la tendance à long terme à une espérance de vie accrue, due aux effets d'un « bouleversement » démographique, tels que les répercussions uniques, mais à très long terme, du vieillissement des baby-boomers. Une autre question est celle du débat sur la compression de la morbidité : dans quelle mesure l'accroissement de la durée de vie est-il attribuable à une plus longue période passée en bonne santé ou, au contraire, en mauvaise santé? Les problèmes de santé, de même que les coûts en soins de santé s'y rattachant, augmentent-ils à mesure que la population vieillit? Ou encore, les périodes de maladie sont-elles plus ou moins fixes, les principaux coûts étant associés à la période précédant le décès et survenant plus tard dans la vie à mesure que les taux de mortalité continuent de chuter?

L'analyse contribue à apaiser certaines de ces craintes. Elle a permis de constater que le vieillissement découlant d'une longévité accrue – qui explique le vieillissement de la population observé jusqu'à présent – ne semble pas exercer de pression sur les coûts des soins de santé. Elle démontre toutefois que le vieillissement engendré par l'explosion démographique de l'après-guerre exercera davantage de pressions sur les coûts, mais que ces effets seront moins importants que les pressions exercées par d'autres causes de la hausse des coûts des soins de santé, telles que l'augmentation de l'utilisation des services ou les nouveaux traitements. Elle a également permis de constater que les pressions exercées par l'explosion démographique sur les coûts en santé doivent être comparées aux pressions exercées sur le régime public de retraite du Canada, ce qui signifie qu'il faut les considérer comme une question de politique fiscale, et non comme une question de prestation des soins de santé.

L'extrait suivant est tiré d'une étude de Sarah Hogan et de Jeremey Lise, qui fait partie d'une série de documents publiés par Santé Canada.<sup>1</sup> Cette étude permet d'explorer des questions liées à la santé et à la retraite, un aspect particulièrement important de l'analyse générale du vieillissement de la population et de la flexibilité du cycle de vie, qui constitue le thème de ce numéro de *Horizons*. Dans cette étude, on analyse une question parfois formulée de la façon suivante : puisque nous vivons maintenant plus longtemps, ne devrions-nous pas aussi travailler plus longtemps, au lieu de prendre plus tôt notre retraite? Les lecteurs doivent comprendre que Sarah Hogan et Jeremey Lise n'ont pas examiné la retraite dans la vaste perspective de ce qui est souhaitable ou optimal sur le plan social, car il ne s'agit pas vraiment là d'une question de santé. Dans cette analyse, on utilise plutôt la distinction entre les années passées au travail et les années passées à la retraite pour illustrer certains des principaux aspects de la santé et de la viabilité du système de soins de santé, et des rapports de dépendance éventuels. De plus, les conclusions tirées par les auteurs portent principalement sur les effets permanents du vieillissement découlant de l'espérance de vie accrue.

De nombreux lecteurs trouveront probablement les résultats étonnamment optimistes. Ceux-ci illustrent un élément que l'on oublie souvent lorsque l'espérance de vie à la naissance est à la hausse : le phénomène n'est pas uniquement associé au fait que les personnes âgées vivent plus longtemps, mais il est principalement associé au fait que les jeunes vivent suffisamment longtemps pour devenir des personnes âgées. Ce fait signifie qu'une espérance de vie accrue touche à la fois la population en âge de travailler et la population âgée. En conséquence, le fait que chaque cohorte successive vive plus longtemps signifie que les rapports de dépendance ne changent pas autant qu'on le prétend souvent. Malgré cela, l'amélioration de notre santé nous permettra de prendre notre retraite beaucoup plus tard, selon notre convenance.

Il est intéressant d'examiner quels éléments des années 90 devaient demeurer constants lorsqu'on fait ces projections. Nous étions à la veille de ce qui semble maintenant être le début d'une longue tendance à la retraite anticipée. Les perspectives du marché financier semblaient bonnes. Les perspectives du marché du travail semblaient mauvaises, surtout pour les travailleurs âgés. La situation fiscale n'était pas favorable, et la réforme du régime de retraite n'était pas encore amorcée. Le fait de garder tous ces facteurs inchangés pendant 20 ans et plus et d'analyser uniquement les conséquences des rapports de dépendance à la hausse a donné des résultats désastreux pour bon nombre de régimes publics de retraite. Plus le modèle utilisé était perfectionné, pires les facteurs semblaient être, comme ce fut le cas des modèles visant à étudier l'équilibre des coûts et des prestations sur différentes générations.

Comme nous le savons maintenant, les autres éléments ne sont pas demeurés constants. Ils ne le demeurent jamais. La situation fiscale s'est beaucoup améliorée au Canada. Les problèmes du marché financier ont freiné de nombreux programmes de privatisation des régimes de retraite. Nous prévoyons maintenant une pénurie, et non un excédent, de main-d'œuvre. Nous avons découvert que l'âge réel de la retraite pouvait augmenter autant que diminuer, et que même les changements relativement minimes pouvaient avoir des conséquences économiques importantes. Les régimes publics de retraite ont fait l'objet d'une réforme dans la plupart des pays développés, souvent de façon radicale. En conséquence, à mesure que nous approchons de la date du départ réel à la retraite des baby-boomers, nos inévitables hypothèses des « autres éléments constants » sont de plus en plus optimistes.

Toutefois, la leçon à tirer n'est pas que nous devions refuser de faire des projections dans l'avenir. La réforme

des régimes de retraite était nécessaire dans les années 90. Comme nous avons naturellement tendance à reporter la mise en vigueur des réformes difficiles, on peut soutenir que les premières projections nous ont peut-être fait utilement peur et nous ont poussé à agir, bien que la table du garçon qui criait : « Au loup! » nous vienne dans ce cas à l'esprit. La leçon à tirer est plutôt que nous devrions être modestes dans nos attentes par rapport aux projections lointaines. Une bonne gestion des risques d'un avenir incertain réside moins dans notre capacité à faire des projections que dans notre capacité à concevoir un ensemble d'outils flexibles d'élaboration des politiques pouvant s'adapter aux pressions futures, à mesure qu'elles se font sentir, souvent en modifiant le poids relatif des divers outils dans l'ensemble des politiques. L'histoire montre que même les promesses faites à l'égard des régimes de retraite, bien que situées dans une perspective à long terme, changent fréquemment au fil du temps et s'adaptent aux circonstances. Les projections peuvent constituer un outil utile, à condition que nous prenions en compte de façon opérationnelle deux facteurs importants :

- les variables que nous ne pouvons pas prévoir sont toujours plus importantes que les variables que nous pouvons prévoir;
- même le facteur démographique, dans l'encadré ci-dessous, ne peut être prévu avec certitude (p. ex., nous avons constamment sous-estimé les gains en matière d'espérance de vie).

En conséquence, lorsque nous faisons des projections, nous devons utiliser une multitude de méthodes. Nous devons insister sur l'analyse de sensibilité et prendre en compte un éventail de scénarios possibles pour l'avenir, dans lesquels les autres éléments ne sont pas considérés comme constants<sup>1</sup>.

## Notes

1 Pour en savoir davantage sur les grands risques associés aux projections à long terme, un tableau fascinant a été présenté dans le document d'information utilisé pour appuyer les consultations sur les réformes possibles du Régime de pensions du Canada (RPC) au milieu des années 90. Ce tableau renferme la comparaison des coûts actuellement prévus du RPC pour 2030 aux coûts qui avaient été prévus lorsque le RPC a été mis en place. Les différences dans les coûts prévus sont excessivement grandes, les coûts actuellement prévus étant, presque incroyablement, puisque les programmes n'ont pas beaucoup changé, trois fois plus élevés que ceux prévus au départ. On peut expliquer en partie ces différences par le prolongement ultérieur des prestations, mais les hypothèses modifiées sur la démographie apparaissent stables ont également eu des conséquences énormes, à l'instar des hypothèses émises sur l'économie. Nos techniques de projection se sont améliorées depuis ce temps, mais pas énormément. Voir *Document d'information pour les consultations sur le Régime de pensions du Canada* (publié par les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, février 1996).

2 Voir Peter Hicks, « De nouvelles recherches sur le vieillissement de la population et la flexibilité du cycle de vie », dans ce numéro d'*Horizons*.

modélisation.

Nous sommes maintenant à la veille du départ à la retraite des baby-boomers, et les projections présentent de moins en moins de risques. Toutefois, il faudra attendre encore cinq à dix ans avant d'en voir les effets importants, et beaucoup de choses peuvent changer pendant cette période. Le projet de recherche interministériel sur le vieillissement de la population et la flexibilité du cycle de vie, décrit dans les articles de ce numéro d'*Horizons*, tentera de tirer des leçons de l'histoire<sup>2</sup>. Il permettra d'étudier différentes hypothèses à propos de l'avenir. La planification nécessaire l'utilisation d'une gamme sans précédent de techniques de



Lectures supplémentaires au sujet  
de la perspective internationale sur  
le vieillissement

Pour se familiariser avec la position adoptée par la Banque mondiale et l'OIT, voir *La crise du vieillissement : Mesures destinées à protéger les personnes âgées et à promouvoir la croissance*, OUP, Banque mondiale, 1994, ISBN 0-19-520996-6; et Gillion, C. et coll. (dir.), *Social security pensions. Development and reform*, Genève, OIT, 2000, ISBN 92-2-110859-7. On peut également obtenir une bonne description des documents et des activités de l'ONU sur son site Web à l'adresse : <http://www.un.org/esa/socdev/ageing/index.html>.

On trouvera un examen détaillé de la position adoptée par les organismes internationaux dans M. Queisser, « Pension Reform and International Organizations: From Conflict to Convergence », *International Social Security Review*, vol. 53, no 2, 2000.

Les principes de l'OCDE ont été exposés pour la première fois dans *Préserver la prospérité dans une société vieillissante* (OCDE, 1998). Un document particulièrement important, *Des réformes pour une société vieillissante* (OCDE, 2001), a examiné l'avancement national relativement à ces principes. Ceux-ci ont également été utilisés dans une étude approfondie qui comprenait le Canada : *Vieillessement et revenus : les ressources des retraités dans neuf pays de l'OCDE* (OCDE 2001). Des études plus poussées de l'OCDE ont également permis d'analyser les conséquences fiscales du vieillissement, les régimes de retraite privés et, actuellement, les discussions du nus : les ressources des retraités dans neuf pays de l'OCDE (OCDE 2001). Des études plus poussées de l'OCDE ont également permis d'analyser les conséquences fiscales du vieillissement, les régimes de retraite privés et, actuellement, les discussions du nus : les ressources des retraités dans neuf pays de l'OCDE (OCDE 2001). Des études plus poussées de l'OCDE ont également permis d'analyser les conséquences fiscales du vieillissement, les régimes de retraite privés et, actuellement, les discussions du nus : les ressources des retraités dans neuf pays de l'OCDE (OCDE 2001).

tule « Retarder l'âge de la retraite » a été publié dans *L'observateur de l'OCDE*. ment sur le marché du travail. En janvier 2003, par exemple, un article intitulé « Retarder l'âge de la retraite » a été publié dans *L'observateur de l'OCDE*.

L'apprentissage n'a toutefois pas été un processus à sens unique. En effet, les analystes et les responsables cadres de l'élaboration des politiques ont aussi beaucoup appris de l'expérience des autres pays, tant grâce à leur participation aux réunions régulières, aux conférences et aux processus d'examen par les pairs des organismes internationaux que par l'utilisation des données et des résultats de recherche compilés par ces organismes.

## Crise du vieillissement ou crise des projections aux fins d'élaboration des politiques?

La soi-disant crise du vieillissement des années 90 en dit long quant au rôle que jouent les projections dans

par des techniques de capitalisation. Une certaine part de ce doute exprime toutefois de réelles inquiétudes, pas tant en ce qui concerne l'équilibre durable entre les cotisations au régime et les prestations de retraite, mais en ce qui concerne le coût réel et potentiellement important, dans les régimes publics et privés, du soutien d'un nombre beaucoup plus grand de retraités, le partage des coûts entre les générations et la nécessité d'apporter de réels changements dans l'âge de la retraite et l'efficacité des soins de santé. Les pays peuvent apprendre et apprendre effectivement de l'expérience des autres. On peut prétendre que, au moins au Canada, le débat international sur la crise du vieillissement des années 90 a peut-être favorisé l'émergence de certains mythes, en raison de la formulation d'enonçés frappants, tandis que les déclarations et les analyses récentes – complexes et ennuyeuses – des organismes internationaux ont peut-être enrichi les analyses à l'échelle nationale, davan-

Les sept principes de l'OCDE, par exemple, ont été formulés d'après les leçons tirées d'expériences à l'échelle nationale, qui comprennent très certainement le Canada. En faisant leur analyse contextuelle, les membres du personnel de l'OCDE – dont bon nombre étaient Canadiens, y compris le présent auteur – savaient très bien que, comparativement à d'autres pays, le système de revenu de retraite du Canada était très bien parvenu à réduire la pauvreté chez les personnes âgées, et ce, à un coût relativement faible pour les contribuables. Ils ont compris la complexité – et la flexibilité de ce système, articulée autour d'un nombre beaucoup plus grand d'éléments (prestation de retraite et autres éléments) que dans la plupart des pays. Les réformes canadiennes, comme la constitution d'un important fonds de réserve au sein d'un régime de retraite par répartition, ont été perçues comme des approches pragmatiques dont l'adoption n'a soulevé aucune controverse.

2 Tout un ensemble de réformes sont indispensables pour que les travailleurs âgés aient davantage de possibilités d'emploi et possèdent les qualifications et les compétences voulues pour en tirer parti.

Des réformes contribueraient à ce que la pénurie de main-d'œuvre prévue et associée au départ à la retraite des baby-boomers entraîne la disponibilité d'un plus grand nombre d'emplois pour les travailleurs âgés. Les principales politiques en question sont liées à l'éducation permanente et à un « marché du travail pour tous les âges », plutôt qu'élaborées à l'intention des travailleurs âgés seulement.

3 Il faut poursuivre l'assainissement budgétaire et alléger le poids de la dette publique. Cela pourrait impliquer une réduction progressive des pensions des régimes publics de retraite et un relèvement préventif des taux de cotisation.

L'accent passe du seul financement des régimes de retraite à l'assainissement des finances publiques dans son ensemble. À cette époque, le Canada était bien engagé dans l'assainissement des finances publiques et avait déjà adopté la deuxième proposition en matière de réforme des régimes : des hausses préventives des taux de cotisation au RPP/RRQ en vue de constituer une réserve plus importante.

4 Les retraites devaient être financées au moyen de la fiscalité et des transferts, des régimes de retraite par capitalisation, de l'épargne privée et de l'exercice d'une activité rémunérée. L'objectif est de diversifier les risques, de répartir plus équitablement la charge entre les générations et de laisser à l'individu plus de souplesse pour le départ à la retraite.

L'OCDE a insisté sur l'importance d'une approche équilibrée, mais s'est opposée à l'idée d'un modèle idéal. Bon nombre de régimes étaient compatibles avec l'idée de diversifier les risques, et l'approche « idéale » tire souvent profit de ce qui est déjà en place et fonctionne bien.

5 Il faut davantage mettre l'accent, pour les soins de santé et de longue durée, sur l'efficacité par rapport au coût, sur les dépenses et les recherches médicales visant à réduire la dépendance et sur les mesures spécifiques en faveur des personnes âgées dépendantes.

Au moment du lancement de la réforme des régimes de retraite, de nombreux pays se sont intéressés aux répercussions du vieillissement sur les soins de santé et les soins de longue durée. Encore une fois, l'OCDE insiste sur le fait que les principaux problèmes ne concernent pas le financement comme tel, mais l'efficacité et la pertinence des soins donnés.

6 Le développement des régimes de retraite par capitalisation devrait aller de pair avec le renforcement des infrastructures des marchés financiers, et notamment avec l'adoption d'une réglementation moderne et efficace.

L'OCDE a constaté que, dans de nombreux pays (le Canada représentant une exception positive), les régimes de retraite par capitalisation jouaient un rôle trop secondaire. En y réfléchissant après coup, nous pouvons saisir toute la sagesse de relier le prolongement des régimes privés au renforcement des marchés financiers.

7 Il faudrait mettre en place des éléments de coordination au niveau national afin de coordonner dans le temps les réformes liées au vieillissement, de veiller à ce qu'on porte suffisamment attention à leur mise en œuvre, de sensibiliser le public et d'obtenir son adhésion.

Une bonne partie du processus d'adaptation relatif au vieillissement des populations se fera automatiquement, en

*Une bonne gestion des risques d'un avenir incertain réside moins dans notre capacité à faire des projections que dans notre capacité à concevoir un ensemble d'outils flexibles d'élaboration des politiques pouvant s'adapter aux pressions futures, à mesure qu'elles se font sentir...*

raison des forces du marché. Toutefois, il faudra probablement adopter bon nombre de petites réformes pour combattre une tendance à la retraite anticipée profondément enracinée. La façon d'aborder ces réformes nécessitera l'adoption d'un plan stratégique pour veiller à ce que les activités distinctes des nombreux secteurs de politiques se renforcent mutuellement.

## Le lien entre les programmes nationaux et internationaux d'élaboration des politiques

Le débat international sur la « crise » du vieillissement a-t-il déformé le débat sur les politiques au Canada?

Quel rôle les organismes internationaux ont-ils joué dans la récente évolution de la réflexion politique au Canada? L'expérience du Canada a-t-elle contribué à façonner l'évolution de la réflexion internationale? Les conséquences fiscales du vieillissement sur les régimes publics de retraite n'ont pas été aussi importantes au Canada que dans de nombreux autres pays, mais le Canada a tout de même eu un débat (relativement peu intense) sur la crise du vieillissement dans les années 90. Ce débat venait en partie d'ici et en partie d'ailleurs. On doute depuis longtemps au Canada de la viabilité financière des régimes publics de retraite. Cette tradition peut en partie être qualifiée de légende urbaine, encouragée à l'occasion par les commentateurs du secteur financier. Elle a aussi été favorisée par des déclarations potentiellement trompeuses, comme l'attribution d'un passif non capitalisé à des régimes de retraite qui n'ont jamais été censés être financés



Les questions de vieillissement soulevées par l'ONU étaient rarement au cœur des programmes nationaux d'élaboration des politiques, surtout dans les pays développés, où la situation des personnes âgées était relativement bonne par rapport aux normes de l'ONU. Au milieu des années 90 toutefois, une question liée au vieillissement s'est retrouvée au cœur des préoccupations. En effet, au cours des années 80, dans de nombreux pays, on s'était rendu à l'évidence que le financement des régimes publics de

**Tout un ensemble de réformes sont indispensables pour que les travailleurs âgés aient davantage de possibilités d'emploi et possèdent les qualifications et les compétences voulues pour en tirer parti.**

tiques en matière de régime public de retraite. D'autres encore ont souligné que, sur le plan macroéconomique, la « crise » du vieillissement avait été exagérée : à condition que la productivité continue d'augmenter au même rythme que par le passé, le niveau de vie matériel continuerait lui aussi à croître malgré le vieillissement, bien qu'à un taux réduit. De son côté, l'Organisation internationale du travail (OIT), contrairement à la Banque mondiale, paraît du principe que la charge de la vieillesse était un devoir social collectif et que, à l'aide de réformes, le maintien du

grand rôle que jouaient les régimes publics de retraite par répartition n'avait pas totalement pris en compte les conséquences du départ à la retraite des baby-boomers. Le document intitulé *La crise du vieillissement*, publié en 1994 par la Banque mondiale, a contribué à cristalliser cette préoccupation. Ce rapport a fait valoir que les régimes de retraite des pays en développement et des pays développés devaient être réformés en profondeur pour faire face au vieillissement de la population. On préconisait un modèle de régime de retraite précis dans lequel les régimes privés de retraite par capitalisation jouaient un grand rôle. Même si *La crise du vieillissement* était plus nuancée qu'on le percevait normalement, son analyse et ses propositions sont devenues les principaux éléments d'un débat polarisé. Certains y ont vu un signal d'alarme grandement nécessaire relativement aux promesses faites à l'égard des régimes publics de retraite en place, qui n'étaient manifestement pas viables. D'autres l'ont perçue comme une campagne de peur qui s'appuyait beaucoup trop sur les marchés financiers et pas assez sur la capacité des gouvernements à adapter les poli-

**Élargissement du programme d'élaboration des politiques liées au vieillissement**

L'accent mis sur le financement des régimes de retraite au milieu des années 90 était compréhensible. Il fallait en effet y apporter de profondes modifications. En 2000 toutefois, de nouvelles questions ont retenu l'attention. Par exemple, dans une série de documents publiés vers le tournant du millénaire, l'OCDE a articulé les réflexions politiques sur les questions de vieillissement autour de sept principes. Ces principes reflètent assez bien les réflexions politiques récentes au Canada.

1 Il faut réformer les régimes publics de retraite, la fiscalité et les transferts sociaux pour supprimer les incitations financières à une retraite anticipée et les contre-incitations financières à une retraite plus tardive. Le premier principe élargit l'accent mis sur les politiques en passant du financement des régimes à la question macroéconomique, plus fondamentalement, du niveau de vie. Le niveau de vie matériel des travailleurs et des retraités de demain dépendra des biens et des services produits par les personnes qui seront sur le marché du travail à ce moment. Des changements dans le financement du revenu de retraite pourraient modifier le niveau de vie relatif des travailleurs comparativement aux retraités, mais comparativement aux retraités, mais permettrait d'améliorer considérablement le niveau de vie à la fois des travailleurs et des retraités.

## Les

## conséquences

## du

## vieillissement

## sur les

## politiques :

## regard sur

## l'évolution de

## la réflexion

## à l'échelle

## nationale et

## internationale

Peter Hicks,

Projet de recherche

sur les politiques

Peter Hicks, conseiller principal au Projet de recherche sur les politiques de vieillissement de la population et de la recherche du PRP soit celui sur la flexibilité du cycle de vie et celui sur les nouvelles approches pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion.

Il y a à peine dix ans, on croyait dans la plupart des pays que le vieillissement de la population constituait une menace, une crise imminente pour les politiques, certainement pas une occasion de trouver des solutions permettant à tout le monde de sortir gagnant. Dernièrement, on a cependant vu apparaître un nouveau point de vue sur la question : la retraite proactive des baby-boomers pourrait permettre de réaliser d'importants gains sur le plan économique et social, si elle s'accompagne de bonnes politiques sociales.

L'auteur de cet article cherche à connaître les raisons d'une évolution aussi rapide et extraordinaire dans la réflexion politique à l'échelle internationale. Il termine par quelques observations sur la relation entre l'analyse des politiques à l'échelle nationale et internationale, et sur les dangers que présentent les projections à long terme.

Le vieillissement de la population est un phénomène nouveau dans l'histoire du monde. Ses déterminants – l'allongement de l'espérance de vie, observée depuis longtemps, et la baisse de la fécondité, plus récente – ne paraissent certainement pas menaçants. L'allongement de l'espérance de vie constitue un objectif fondamental sur le plan social et se révèle particulièrement positif, puisque les gens vivent une grande partie des années supplémentaires en bonne santé. Les répercussions de la chute de la fécondité sont plus ambiguës, mais elles paraissent certes presque négligeables lorsqu'on les compare aux profondes inquiétudes exprimées par rapport à la surpopulation mondiale il y a à peine quelques décennies. Ainsi, la vraie question n'est pas de savoir pourquoi nous considérons aujourd'hui le vieillissement comme une bonne nouvelle, mais plutôt pourquoi nous avons perçu ce phénomène comme une mauvaise nouvelle il y a dix ans.

**Adapter le cadre normatif à une population vieillissante**

Les déclarations des organismes internationaux, fondées sur de vastes consultations, donnent une bonne idée des tendances internationales en matière de réflexion politique. Le premier énoncé d'importance fait sur le vieillissement de la population – un plan d'action élaboré en 1982 et découlant d'une Assemblée mondiale des Nations Unies sur le vieillissement – a porté sur toute une gamme de questions, sans mentionner l'immigration d'une crise. De même, les diverses déclarations et activités de suivi de l'ONU, y compris une autre Assemblée mondiale sur le vieillissement tenue à Madrid en 2002, ne mentionnent pas l'immigration d'une crise. Le processus engagé par l'ONU peut être considéré comme un élargissement et une adaptation du cadre international global des droits, de l'humanitarisme et du développement aux nouvelles réalités du vieillissement de la population. Un nombre croissant de personnes âgées sont confrontées à des difficultés qui n'étaient pas prévues, dans des domaines tels que la santé, le logement, la famille, l'aide sociale, la sécurité du revenu et l'emploi, l'éducation, la recherche et la formation. La solution ne consiste pas à conférer des droits spéciaux aux personnes âgées, ce qui aurait pour effet de les marginaliser. En fait, le vieillissement doit être considéré comme une question associée au cycle de vie et touchant l'ensemble de la société autant qu'une question liée aux personnes âgées. Au début des années 90, le slogan de l'ONU était axé sur les personnes âgées : « Pour aider les personnes âgées à mieux vivre les années gagnées ». Toutefois, à la fin des années 90, le nouveau slogan était axé sur la société dans son ensemble : « Une société pour tous les âges ».



# Economie et cohésion sociale

Il se fonde : avec chaque nouveau recensement, avec les données de chaque nouvelle Enquête annuelle sur la population active et de chaque nouvelle Enquête sur l'emploi du temps. De cette façon, le modèle LifePaths évoluera et s'adaptera aux besoins de la collectivité de l'élaboration des politiques.

## Notes

- 1 Une description détaillée de la structure et du contenu du modèle LifePaths figure sur le site Web de Statistique Canada à l'adresse : [http://www.statcan.ca/francais/spss/LifePaths\\_f.htm](http://www.statcan.ca/francais/spss/LifePaths_f.htm).
- 2 Daniel Boothby et Geoff Rowe (2002), « Taux de rendement de l'éducation : une analyse distributionnelle réalisée à l'aide du modèle LifePaths », Série de documents de travail de la Direction générale de la recherche appliquée, W-02-8F, Développement des ressources humaines Canada. Il est possible de consulter ce document à l'adresse : [http://www.hrdc-dtrhc.gc.ca/sp-ps/arb-dgra/publications/research/2002docs/w-02-8f/w-02-8f\\_som.shtm](http://www.hrdc-dtrhc.gc.ca/sp-ps/arb-dgra/publications/research/2002docs/w-02-8f/w-02-8f_som.shtm).
- 3 Geoff Rowe et Huan Nguyen (2002), « Les travailleurs plus âgés et le marché du travail », *L'emploi et le revenu en perspective*, vol. 3, n° 12, n° de catalogue 75-001-XIF, Statistique Canada.
- 4 Michael Wolfson et Geoff Rowe (2001), « Perspectives on Working Time over the Life Cycle » dans *Working Time in Comparative Perspective Volume II: Life-Cycle Working Time and Nonstandard Work*, Susan Houseman et Alice Nakamura (dir.), W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, Michigan.
- 5 M. C. Wolfson, G. Rowe, X. Lin et S. F. Gribble (1998), « Comptabilité générationnelle chronologique dans le cas de populations hétérogènes » dans *Les finances publiques et l'équité intergénérationnelle*, M. Corak (dir.), Ottawa, Statistique Canada, p. 107-125.
- 6 Voir également Peter Hicks, « Les conséquences du vieillissement sur les politiques : regard sur l'évolution de la réflexion à l'échelle nationale et internationale », dans ce numéro de *Horizons*.

bles. De nombreux modèles actuels, souvent macroéconomiques, ne constituent pas de très bons outils pour les prévisions à long terme. Ils se fondent normalement sur des hypothèses plutôt simples du comportement économique et supposent, qui est à l'étude demeurera tel quel dans un avenir lointain<sup>6</sup>. Bien que les résultats puissent avoir des applications limitées, à l'exception de l'hypothèse à l'étude, ils sont à tout le moins compréhensibles. Le contraire est susceptible de se produire dans le cas du modèle LifePaths. En effet, l'énorme quantité de données incorporées et les nombreuses formules statistiques empiriques utilisées pour décrire la dynamique du comportement des personnes sont plus susceptibles de donner des prévisions justes, mais souvent difficiles à comprendre, à moins que l'analyste et le modélisateur collaborent très étroitement. Ce processus d'apprentissage présentera des défis pour ces deux spécialistes. Enfin, l'application de l'analyse LifePaths à de nouveaux aspects du cycle de vie nécessitera l'ajout de nouveaux modules et l'intégration de nouveaux ensembles de données. Il existe, par exemple, des lacunes évidentes qu'il faudra combler afin de permettre la modélisation complète du choix de la retraite, en particulier quant aux épargnes, y compris les régimes de retraite privés et les titres de propriété. Heureusement, le modèle a été conçu de façon à faciliter l'ajout de nouveaux modules, bien que le processus soit loin d'être automatisé. Chaque nouveau module exige que nous réfléchissions sur la façon dont, en réalité, les fragments de notre vie forment un tout.

Dans de nombreux cas, les nouveaux modules pourront être ajoutés de façon permanente au modèle LifePaths. De la même façon, le modèle continuera à évoluer à mesure que s'accroîtront les données sur lesquelles

et présentent différentes tendances lorsqu'on les étudie sur différentes échelles de temps.

### *Les politiques sociales sont-elles*

#### *équitables entre les générations?*

Le modèle LifePath a été spécifiquement conçu pour être évolutif. La conception originale prévoyait que le modèle de base puisse servir de plateforme à usages multiples sur laquelle viendraient s'appliquer des modèles spécialisés. La version de comptabilité générationnelle du modèle<sup>5</sup> constitue un exemple d'une telle évolution. Cette version du modèle LifePaths a été conçue pour permettre d'évaluer l'équité des politiques canadiennes

mis fin à leur vie professionnelle s'explique par une mise à pied, une maladie ou une invalidité, ou encore un événement lié à la famille, plutôt que par un retrait volontaire du marché du travail.

### *Pendant combien de temps*

#### *travillons-nous?*

La combinaison des données sur l'emploi du temps avec l'approche axée sur le modèle LifePaths présente de nouvelles perspectives intrigantes sur la vie professionnelle. Dans une étude, on s'est penché sur la durée de la vie professionnelle et on a comparé les définitions de cette dernière à différentes degrés de granularité : années civiles avec un emploi, années réellement travaillées et années réellement passées sur les lieux de travail<sup>4</sup>. La définition des « années réellement travaillées » tient compte des variations des semaines travaillées dans une année civile, modélisées dans le modèle LifePaths. La définition des « années réellement passées sur les lieux de travail » tient également compte des variations quotidiennes des heures de travail, simulées dans le module de l'emploi du temps du modèle.

Inévitablement, la définition la plus grossière de la vie professionnelle semble atténuer les différences entre les personnes. L'évaluation à la plus haute résolution de la vie professionnelle (en fonction des tendances relatives à l'emploi du temps sur une base annuelle, hebdomadaire et quotidienne) montre qu'il existe des écarts énormes entre les personnes dans les années réellement passées sur le marché du travail, avec les plus grands écarts notés chez les femmes. La vie professionnelle des femmes est également plus courte, si on la mesure de façon aussi détaillée. L'évaluation correspondante des années réellement consacrées aux loisirs varie moins que celle des années réellement passées sur le marché du travail. De toute évidence, les choix faits entre le travail et les loisirs ont différentes significations

La conclusion la plus frappante a été que, à l'intérieur des générations, les variations entre les « transferts moins les impôts » des personnes ont survissées grandement les variations entre les générations. En réalité, même après avoir pris en compte les différences entre les sexes et les groupes de revenus, de même qu'entre les générations, 65 à 75 pour cent des variations entre les personnes n'étaient toujours pas expliquées. Ainsi, l'analyse n'a pas démonté l'hypothèse selon laquelle une génération effectu-

## *Nous nous soucions de plus en plus des conséquences des interventions politiques sur le devenir des personnes, de leurs effets immédiats à un moment, et de la façon dont les politiques interagissent entre elles.*

ait d'importants transferts nets à une autre grâce au régime fiscal et au système de transferts du Canada, une fois la grande diversité des revenus des personnes prise en compte.

### *Aller de l'avant*

Le nouvel outil que constitue le modèle LifePaths offre une formidable occasion en matière d'élaboration des politiques, mais il présente également de nombreux défis d'adaptation. À un niveau très fondamental, la perspective englobant le cycle de vie est plus complexe que les « instantanés » transversaux de la population, surtout lorsque bon nombre des hétérogènes

netés pertinentes à l'élaboration des politiques sont clairement prises en considération. Par conséquent, il faut concevoir de nouvelles techniques permettant de présenter des résultats compréhensibles. Nous avons vite constaté que les traditionnels outils d'évaluation analytique, les tableaux et les graphiques normalement utilisés pour présenter des comparaisons ponctuelles et très abrégées des données provenant des enquêtes traditionnelles, ne conviennent tout simplement pas. Les producteurs et les utilisateurs de la recherche auront besoin d'une longue période d'expérimentation et d'apprentissage pour découvrir de nouvelles techniques de présentation des résultats.

Il faudra également découvrir de nouvelles façons de mener les travaux de recherche. Nous considérons souvent les modèles et les outils analytiques comme des boîtes noires. L'analyste des politiques donne ses exigences au modélisateur, qui fournit à son tour certains résultats assez compréhensi-



## Principales sources d'information

- Microdonnées des recensements : six recensements annuels et statistiques de l'état civil
  - Enquêtes sur la famille : quatre cycles des Enquêtes sociales générales
  - Enquêtes auprès des sortants (étudiants du secondaire)
  - Microdonnées administratives sur les étudiants de niveau postsecondaire
  - Enquêtes nationales auprès des diplômés
  - Enquête sur la population active : 300 enquêtes
  - Enquête sur la dynamique du travail et du revenu
  - Enquêtes sur l'emploi du temps
- Ces sources d'information figurent parmi les sources les plus importantes disponibles au Canada. Toutefois, chacune ne renferme des données que sur un fragment du cycle de vie de toute personne. Néanmoins, puisqu'elles se complètent – chacune fournit des renseignements que les autres ne donnent pas – ces sources valent plus que la somme des parties une fois intégrées.

pour cent étaient des retraites chez les femmes. Ainsi, dans de nombreux cas, les travailleurs âgés ont vécu des événements imprévisibles, et la cessation d'emploi qui a finalement

ment de 30 pour cent et plus. Parmi les diplômés des collèges communautaires, 30 pour cent d'étudiants avaient un taux de rendement en deçà de 0 pour cent, et 30 pour cent de ces diplômés avaient un taux de rendement d'au moins 40 pour cent. L'étude a clairement démontré que l'éducation postsecondaire présente généralement un avantage économique. Toutefois, l'éventail des taux est très large, ce qui montre que l'investissement est loin d'être sans risques, puisqu'un nombre considérable de diplômés ont obtenu un taux de rendement négatif de leur investissement dans leurs études postsecondaires.

### Les retraites sont-elles prévues?

L'enquête sur la population active (EPA) du Canada, réalisée chaque mois, constitue une archive historique exceptionnelle. Même si l'enquête a été conçue pour fournir des échantillons représentatifs sur une base mensuelle, elle peut également servir de source de données longitudinales (puisque chacun des répondants de l'EPA est interrogé pendant six mois consécutifs). De telles données longitudinales – actuellement composées de 35 millions de mois-personnes et les de données sur les personnes et les familles – sont à la base du modèle LifePaths représentant un quart de siècle de dynamique mensuelle de l'emploi. De plus, ces données longitudinales provenant de l'EPA nous permettent de porter un regard unique sur la stimulation de l'emploi et le perfectionnement professionnel à long terme au Canada.

Une étude a révélé que relativement peu de personnes reconnaissent avoir pris leur retraite<sup>3</sup>. En effet, seulement 51 pour cent des hommes et 30 pour cent des femmes – nés dans les années de naissance choisies – ont « pris leur retraite » avant l'âge de 65 ans. En revanche, seulement seize pour cent de toutes les cessations d'emploi survenues chez les hommes âgés entre 50 et 65 ans ont été déclarées comme des retraites, et seulement douze

tiennent compte des interactions du cycle de vie. Ainsi, le modèle LifePaths sert de dépôt pour une multitude de résultats empiriques et constitue le moyen par lequel il est possible d'intégrer ces résultats et d'en dégager les répétitions conjointes.

## Aperçu de la diversité des cycles de vie : quelques exemples préliminaires

### L'éducation postsecondaire présente-t-elle un avantage économique?

La combinaison des modèles de progression en matière d'éducation postsecondaire dans divers domaines d'études, observés à partir des dossiers collégiaux et universitaires, avec les données de recensement sur l'emploi et le travail autonome pour les domaines d'études correspondants, fournit un exemple des renseignements pouvant être dégagés de différentes sources d'information. Le modèle LifePaths intègre les résumés des répartitions des taux de rémunération pour chacun des domaines d'études, ce qui permet de connaître les conséquences de ces répartitions pour les personnes. Une étude récente a exploré ces conséquences<sup>2</sup>. On a comparé les revenus simulés, mais réalistes, des diplômés de niveau postsecondaire au cours de leur vie aux revenus simulés qu'ils auraient gagnés s'ils étaient entrés sur le marché du travail immédiatement après avoir terminé leurs études secondaires. La comparaison des revenus a été exprimée sous forme de taux de rendement de leur investissement dans l'éducation postsecondaire.

L'étude a permis de découvrir d'importantes différences dans les taux de rendement obtenus, ainsi que de beaux coups plus grandes variations chez les diplômés des collèges communautaires que chez les bacheliers. Par exemple, 20 pour cent des bacheliers avaient un taux de rendement en deçà de 0 pour cent, alors que, à l'autre extrémité de la distribution, 20 pour cent des bacheliers avaient un taux de rende-

## L'hétérogénéité : un exemple à l'aide des outils statistiques traditionnels

Lorsque nous analysons les données des recensements ou des enquêtes, nous supprimons l'hétérogénéité des données de base et utilisons des moyennes. Imaginez quelques caractéristiques envisageables pour représenter les choix ou les événements importants dans la vie des femmes : le nombre d'enfants, le statut migratoire, le niveau d'instruction atteint, l'état matrimonial et l'état d'invalidité. À la suite d'une classification combinée de ces caractéristiques chez les femmes de 45 ans en utilisant les données du recensement de 1991, nous avons obtenu 8 021 catégories distinctes, chacune d'elles représentant au moins une femme. La catégorie comportant la plus grande proportion de femmes représentait uniquement environ trois pour cent des 1 75 000 femmes. Près de la moitié des femmes figuraient dans les 215 principales catégories, et l'autre moitié était répartie dans 7 806 catégories (de 100 personnes ou moins chacune). Ce portrait ne provient que de l'examen de quelques variables à un moment donné. Ce qu'il nous faut, c'est un cadre entièrement nouveau permettant d'analyser les données du cycle de vie et mettant en lumière les caractéristiques communes des interactions du cycle de vie sans rejeter la véritable diversité des événements de la vie.

statistiques. Il existe d'importants problèmes pratiques de mesures statistiques, essentiellement liés à la dynamique du comportement, qui, faute d'être réglés, limiteront notre capacité à aborder à la fois l'hétérogénéité et la perspective englobant le cycle de vie aux attentes par rapport aux nouvelles politiques. Les outils traditionnels, tels que les recensements et les enquêtes transversales, constituent la base de notre système statistique. Il est essentiel d'adopter une perspective englobant le cycle de vie et d'évaluer explicitement comment les gens changent au fil du temps. Toutefois, une collecte de données plus exhaustive dans ce sens soulèvera de grandes préoccupations liées à la protection de la vie privée et risque d'imposer un fardeau injustifié aux personnes interrogées.

Des progrès importants ont été réalisés dans l'élaboration de l'infrastructure de recherche nécessaire. On dispose d'un nombre accru de données longi-

tudinales. En outre, un nouvel outil de recherche a été conçu : le modèle de microsimulation LifePaths. Cet outil représente une étape importante à l'appui des types d'analyses des politiques qui sont essentiels à l'élaboration de politiques d'investissement dans le secteur social axées sur le cycle de vie.

Le Canada est un chef de file mondial dans la conception de nouveaux outils à l'intention des planificateurs des politiques, comme l'illustre le modèle LifePaths de Statistique Canada. Cet outil permet de contourner les problèmes liés à la protection de la vie privée et au droit de propriété en créant un pays virtuel peuplé de Canadiens *artificiels*. L'analyste du modèle LifePaths n'étudie pas les données relatives à de vraies personnes, mais plutôt celles d'une population artificielle dont les caractéristiques sont le reflet de celles des vrais Canadiens. Le modèle permet de reconstituer le cycle de vie de ces personnes artificielles en fusionnant les différents fragments de vie

## Intégrer les données du cycle de vie à l'aide du modèle LifePaths

réelle recueillis dans les enquêtes actuelles et les dossiers administratifs, à l'aide de formules explicatives dérivées par les données elles-mêmes. Cet outil représente une étape importante en vue d'élargir la portée de l'élaboration des politiques fondée sur des éléments probants. Il s'agit d'un important ajout à la boîte à outils analytiques, que la collectivité canadienne de la recherche sur les politiques commence à apprécier.

LifePaths est un modèle de microsimulation des personnes et des familles<sup>1</sup>. À l'aide de renseignements d'une multitude de sources d'information, il génère des personnes « virtuelles » (une à la fois), de la naissance au décès. La simulation des choix fondamentaux des personnes et des familles permet de générer bon nombre des événements qui constituent le cycle de vie d'une personne. Parmi les événements pris en compte figurent le lieu et l'année de naissance, la situation d'immigration, la migration interprovinciale, le mariage et la dissolution du mariage (les unions de fait, les séparations et les divorces), l'évolution dans le système d'éducation, les entrées et les sorties du marché du travail et les changements d'emploi, la naissance des enfants et leur présence à la maison, et enfin le décès. Ensemble, ces personnes virtuelles représentent de façon générale l'histoire récente de la population canadienne.

Comme aucune source ne renferme à elle seule tous les renseignements nécessaires, le modèle LifePaths fait appel à de multiples sources d'information. À cet égard, il ressemble à tout autre modèle socioéconomique empirique. Les renseignements y sont intégrés sous forme de résumés d'exploratoires révélant d'importants facteurs explicatifs, ces résumés



# Fragments de nouvelles orientations dans l'élaboration des politiques grâce à l'intégration de données sur le cycle de vie

Geoff Rowe,  
Statistique Canada

*Le Canada est un chef de file mondial dans la conception de nouveaux outils à l'intention des planificateurs des politiques, comme l'illustrer le modèle LifePaths de Statistique Canada.*

Geoff Rowe est Conseiller principal au Groupe de la modélisation socio-économique de Santé Canada.

Nous sommes tous différents. Nous sommes le résultat des choix que nous avons faits au cours de notre vie. Nous savons que les choix que nous faisons en matière d'éducation, de carrière et de vie personnelle auront des répercussions sur les choix qui se présenteront à nous dans l'avenir. Le concept de « cycle de vie » concerne la façon dont les innombrables aspects de notre vie sont interreliés et façonnés par des influences culturelles et institutionnelles. Toutefois, les politiques publiques traditionnelles accordent peu d'attention à l'hétérogénéité des cycles de vie individuels et n'en font souvent et volontairement aucun cas. Par exemple, il est possible d'obtenir les données nécessaires à l'administration de la plupart des impôts et des transferts fédéraux dans des formulaires assez simples qui consistent le revenu annuel ou fournissent un relevé d'emploi. On peut mesurer les effets de telles politiques traditionnelles en analysant des « instantanés » transversaux de la situation d'emploi et du revenu de toute la population à différents moments.

Cette perspective commence à changer. Le processus d'élaboration des politiques vient de plus en plus en aide aux personnes qui vivent des transitions difficiles, comme par exemple, de l'aide sociale au marché du travail. Certains analystes des politiques soutiennent que ce processus nécessite souvent des interventions holistiques intégrant de nombreuses politiques, jadis distinctes, liées aux services et aux transferts. Les questions d'investissement social gagnent en importance dans les programmes d'élaboration des politiques de nombreux pays de l'OCDE et sont souvent exprimées en rendement futur spécifique de l'investissement actuel dans le capital humain. La réflexion sur la flexibilité du cycle de vie, thème de ce numéro d'*Horizons*, nous amène à nous questionner sur la façon dont les politiques façonnent les décisions

prises quant à la répartition du travail et des autres activités sur toute une vie. Pour obtenir une réponse sérieuse à cette question, nous ne pouvons pas ignorer l'hétérogénéité de la vie des gens.

Autrement dit, dans les milieux des politiques publiques, on comprend de plus en plus la nécessité de situer les personnes dans une perspective intégrée. En plus de reconnaître les interactions entre les principaux programmes gouvernementaux, tels que l'éducation, les soins de santé, la sécurité du revenu et la fiscalité, cette perspective engloberait le contexte familial et le temps consacré aux loisirs et au travail, rémunéré ou non. Nous nous soucions de plus en plus des conséquences des interventions politiques sur le devenir des personnes, de leurs effets immédiats à un moment, et de la façon dont les politiques interagissent entre elles.

Par exemple, nos politiques en matière d'éducation postsecondaire incitent les gens à rester beaucoup plus longtemps à l'école. Comme nous l'analysons ci-dessous, cette approche a généralement donné des résultats positifs sur le marché du travail. Toutefois, elle a peut-être aussi entraîné le report de la constitution des familles, ce qui risque de compromettre le temps disponible à l'édification des familles. Les analystes commentent à se demander comment ces politiques d'investissement dans le capital humain interagissent avec d'autres politiques qui ont eu pour effet d'inciter les gens à prendre une retraite anticipée, c'est-à-dire de réduire la période pendant laquelle ils retirent des avantages de ces investissements dans une éducation plus poussée. Ces questions représentent par ailleurs un défi relativement à la cohérence de tout notre système de répartition du temps pendant la vie. La perspective englobant le cycle de vie et les questions qu'elle sous-tend relativement aux politiques auront de profondes répercussions sur notre infrastructure de recherche et de

## Distinctions en droit entre les groupes d'âge et relations intergénérationnelles

La Commission du droit du Canada prépare actuellement un document de discussion qui traite des distinctions en droit entre les groupes d'âge. Le facteur de l'âge a longtemps servi de trait distinctif dans le droit canadien. Bon nombre d'avantages, d'obligations ou de restrictions sont concédés ou imposés en fonction de l'âge. Signaux entre autres, l'accès à certains programmes de soutien du revenu, au droit de vote, aux régimes de retraite obligatoire et à l'emploi.

Le document de discussion de la Commission du droit du Canada évaluera les impacts du droit sur les relations entre les personnes âgées, les enfants et les adolescents au Canada. Les lois et les pratiques représentent-elles

adéquatement la réalité et les besoins des groupes d'âge en question? Ont-elles évolué de manière à bien refléter une société qui est en mutation?

Dans l'ensemble, la Commission du droit du Canada tente de mettre au point une méthodologie qui permettra d'évaluer si les distinctions fondées sur l'âge sont pertinentes relativement aux objectifs d'application de la loi et des politiques sociales, ou si d'autres critères pourraient s'avérer plus pertinents. Simultanément, l'approche portera sur la meilleure façon de favoriser les relations intergénérationnelles et de respecter les différences, de manière à reconnaître les droits à l'égalité et à la dignité de tous.

La publication du document de discussion est prévue pour l'automne 2003. Pour de plus amples renseignements, Pelot, agente principale de recherche, prie de communiquer avec Lorraine Compositon du droit du Canada, en composant le (613) 946-8975 ou en écrivant à l'adresse lpelot@cdc.gc.ca.

pratique des politiques aura une vaste portée et concernera notamment les politiques relatives aux pensions et aux autres transferts, à l'immigration, de même qu'à l'apprentissage et au marché du travail.

Il y a de nombreuses incertitudes. Il est toujours risqué de prévoir l'avenir, même en considérant une multitude de scénarios. Il est difficile de savoir si les processus d'adaptation naturels suffiront à atteindre nos objectifs, sans l'adoption d'importantes politiques. Cependant, ces questions demeurent : les baby-boomers arriveront-ils à l'âge de la retraite. Les éventuelles retombées positives de politiques fructueuses sont très grandes. Le moment est venu de déterminer comment la recherche concertée sur les politiques peut réduire le niveau d'incertitude et contribuer à fonder le plus possible sur des éléments probants l'inévitable débat à moyen terme sur les politiques.

## Notes

- 1 D'après *l'Enquête sociale générale* de 1996, les personnes âgées consacrent en moyenne huit heures par jour aux loisirs. Cinq de ces heures sont employées de façon passive (principalement devant le téléviseur), deux heures sont consacrées à la socialisation et seulement une heure sert à la pratique active de loisirs. Les personnes à la retraite sont généralement satisfaites de leur vie, mais l'analyse de l'OCDE (*Vieillessement et revenus : les ressources des retraités dans neuf pays de l'OCDE*, 2001) laisse supposer que les gens préféreraient encore continuer à travailler s'ils avaient accès à des emplois convenables.
- 2 Parmi les premiers participants figurent le Développement des ressources humaines Canada, le ministère des Finances du Canada, Santé Canada et Statistique Canada.
- 3 Pour une description du modèle de microsimulation LifePaths, voir Rowe, « Fragments de vie : de nouvelles orientations dans l'élaboration des politiques grâce à l'intégration de données sur le cycle de vie », dans ce numéro de *Horizons*.

**Le Projet de recherche du PRR**

Au cours des prochains mois, plusieurs ministères fédéraux<sup>2</sup> travailleront sous l'égide du PRR en vue de mieux comprendre ces effets possiblement complexes, les types de changements de politiques éventuellement nécessaires et l'expérience des autres pays qui ont à relever des défis semblables. Ce projet durera environ dix-huit mois et comportera trois volets.

D'abord, le plan de travail prévoit un examen quantitatif détaillé d'une série de scénarios dans lesquels le travail et les autres activités quotidiennes sont distribuées de différentes façons tout au long de la vie. Cet examen portera sur des scénarios semblables aux situations actuelles et sur des scénarios souhaités. À l'aide d'un ensemble de techniques de modélisation (tant la modélisation macroéconomique, la modélisation d'équilibre général, que la modélisation avec le modèle de microsimulation « LifePaths »<sup>3</sup>), on étudiera les différentes conséquences économiques, fiscales et sociales de ces scénarios, de même que leurs effets sur le marché du travail. L'analyse permettra également d'examiner les nombreux effets du vieillissement de la population sur les différents secteurs économiques.

Un deuxième volet du plan de travail consiste à déterminer comment les forces du marché et les politiques en place sont susceptibles de déboucher sur différents modèles de cycle de vie. Les personnes et le marché du travail s'adaptent toujours aux changements, tels que la structure par âge de la main-d'œuvre. La recherche doit évaluer dans quels cas les projets de politiques peuvent contribuer — ou faire obstacle — à ce processus d'adaptation naturel.

Le troisième volet consiste à examiner comment des outils de politiques spécifiques pourraient venir appuyer les forces du marché pour donner les orientations souhaitées. Cet examen



qu'elles occupent sur le marché du travail depuis 40 ans, comme le démontre la figure 3 illustrant la convergence des habitudes de travail des femmes vers celles des hommes. La différence d'âge à laquelle les hommes et les femmes prennent leur retraite est minime et, dans l'avenir, nous pouvons ainsi prévoir une diminution des années que les femmes passent au travail semblable à celle que nous observons chez les hommes.

Le taux de chômage élevé et le manque d'emplois bien rémunérés pour les travailleurs âgés ont compliqué l'exploitation de cette ressource en temps sous-utilisée que constituent les vieux jours des gens. Néanmoins, cette situation va changer en raison de la pénurie de main-d'œuvre prévue et associée à la retraite des baby-boomers dans cinq à dix ans. La génération des personnes âgées de demain sera qualifiée et pourrait se révéler productive dans une économie reposant sur le savoir et les services. Cela signifie que l'augmentation de l'espérance de vie en santé permet d'envisager un accroissement du temps passé au travail et consacré aux loisirs, et de réaliser des gains tant sur le plan économique que social.

Finalement, ce sont les normes sociales implantées de longue date (tirant leur origine des politiques publiques) qui nous ont habitués à penser que 65 ans (et souvent bien plus tôt) est l'âge « normal » de la retraite. Cette façon de penser a bien plus à voir avec notre droit du travail et nos politiques relatives aux pensions qu'avec nos capacités ou nos compétences individuelles.

Ce qu'une politique a pu faire, une autre peut le défaire. La rigidité créée s'est toutefois profondément ancrée dans notre culture, et il ne sera pas facile de trouver des recherches approfondies pour comprendre les profonds effets socioéconomiques des changements apportés à la répartition du temps consacré au travail et aux autres activités quotidiennes.

## Une chercheuse venue de la planète Mars

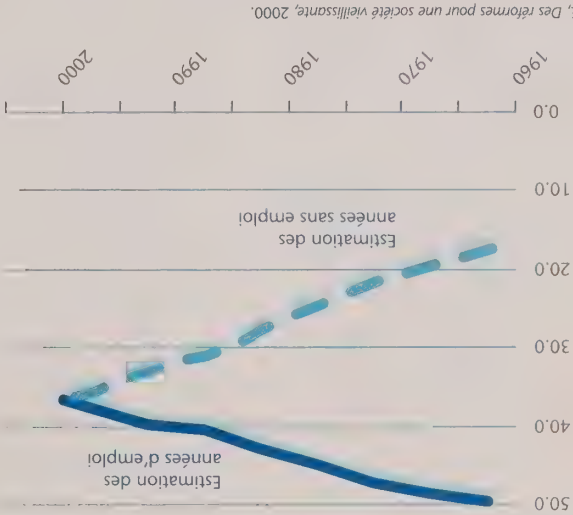
Si la première expédition d'exploration martienne sur la Terre devait atterrir au Canada, la chercheuse en sciences sociales de l'équipe d'exploration pourrait bien être intriguée par la façon dont nous organisons le cours de notre vie. Elle remarquerait que nous consacrons environ le quart de notre vie à une phase « école », suivie d'une phase « travail » d'un peu moins de la moitié de notre vie, puis d'une longue phase « retraite », qui croît rapidement. Elle jugerait probablement que le rôle de la phase « travail » est fort simple : cette phase sert à produire les biens et services consommés par la population entière. Le rôle de la phase « école » – acquérir les compétences nécessaires aux phases à venir – lui semblerait aussi assez clair, même si elle se pourrait demander pourquoi l'apprentissage formel doit être si fortement concentré à cette étape de la vie et, pour plusieurs, pendant une si longue période au début de l'âge adulte.

Les choses commenceraient toutefois à se corser lorsque viendrait le temps de comprendre le rôle de la phase « retraite ». À première vue, elle pourrait prétendre que son rôle a quelque chose à voir avec la consommation, avec la migration saisonnière vers les pays chauds pour certains et, d'après la prédominance de l'activité passive à cette étape, avec un certain besoin d'encourager l'isolement social, la déqualification et la maladie. Toutefois, à y regarder de plus près, elle constaterait que la santé et les compétences demeurent étonnamment bonnes pendant de longues périodes de la phase « retraite », bien que celles-ci ne soient pas vraiment exploitées.

La chercheuse pourrait également constater que, pendant la phase « travail », les Canadiens se plaignent énergiquement d'avoir trop de choses à faire et, surtout, de ne pas avoir suffisamment de temps pour d'autres activités. Pendant la majeure partie de la phase « retraite », qui ne cesse d'augmenter, ils se plaignent de ne pas avoir assez à faire. Elle ne comprendrait pas immédiatement pourquoi les Canadiens n'ont pas réglé les deux problèmes en même temps, en utilisant le moyen apparemment évident de répartir plus également le travail sur la durée de la vie. En effet, rien dans la biologie humaine ni dans la nature de l'activité économique ne semble imposer des étapes aussi rigides dans la vie des personnes :

- En réalité, les modèles de cycle de vie varient énormément parmi les différents groupes d'une société. Les tendances observées chez les femmes, par exemple, sont plus complexes que les principales tendances observées ci-dessus chez les hommes, même si elles rejoignent rapidement celles des hommes.
- Parmi les pays ayant un niveau de bien-être économique semblable à celui du Canada, il existe d'énormes différences dans la durée relative des phases « travail » et « retraite », et dans la répartition du temps entre le travail et les autres activités quotidiennes tout au long de la phase « travail ».

FIGURE 2: Estimation des années d'emploi et sans emploi (hommes)



Source : OCDE, Des réformes pour une société vieillissante, 2000.

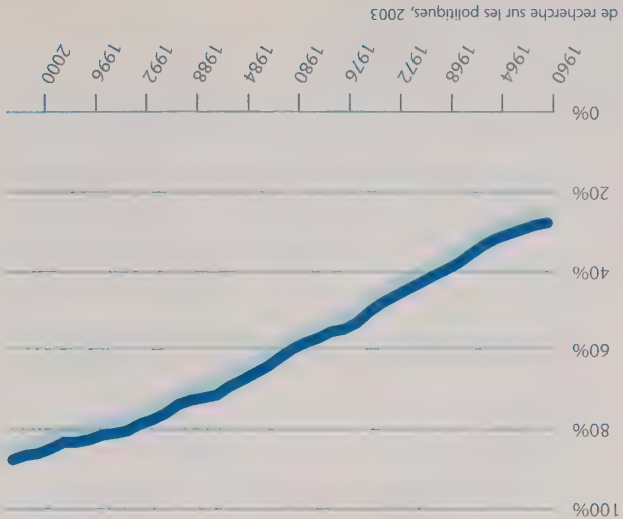
**Une occasion exceptionnelle**

Les questions liées au vieillissement de la population ont captivé l'attention du public. Il en est de même pour d'autres questions, apparemment distinctes, entourant la conciliation travail-vie personnelle. Des questions telles que les horaires de travail flexi-

bles, la semaine de travail de quatre jours, les horaires surchargés, le temps consacré à l'apprentissage continu, le congé parental, le bénévolat et la prestation de soins aux personnes âgées et vulnérables sont au centre des programmes actuels d'élaboration des politiques.

FIGURE 3:

Nombre de femmes occupant un emploi par rapport au nombre d'hommes occupant un emploi chez les 25 à 64 ans (Canada)



Source : Projet de recherche sur les politiques, 2003

Il est presque assuré que la flexibilité de la vie active, le risque de pénurie de main-d'œuvre et la chute éventuelle du rapport producteur-consommateur demeureront des priorités dans les programmes d'élaboration des politiques à moyen terme. Heureusement, une occasion exceptionnelle de réaliser des gains à la fois sur le plan économique et social semble se dessiner à moyen terme si l'on aborde ces questions ensemble, plutôt que séparément. En effet, les programmes ne sont pas si loin de ces questions qu'il n'apparaît au premier abord. Ils concernent la façon dont le travail est réparti par rapport à d'autres activités quotidiennes pendant la durée de la vie et la façon dont les forces du marché, les mesures institutionnelles et les politiques façonnent cette répartition.

L'emploi de l'énorme bassin de temps sous-utilisé permettrait une solution gagnante, à la fois au niveau économique et au niveau social. Ces dernières décennies, les personnes âgées consacrent un temps accru aux loisirs, lequel est employé de façon passive et est souvent non désiré. Les gens partent à la retraite de plus en plus jeunes et, une fois retraités, vivent beaucoup plus longtemps et en bien meilleure santé.

La figure 2 démontre qu'en 1960, les hommes pouvaient espérer travailler pendant environ 50 ans et être absents du marché du travail (principalement pour fréquenter l'école, mais aussi pour une période relativement courte à la retraite) pendant 18 années, pour une espérance de vie moyenne de 68 ans. Cette situation a radicalement changé au cours des dernières décennies. Aujourd'hui, les hommes peuvent espérer vivre jusqu'à 76 ans et consacrer une bonne moitié de leur vie à des activités autres que le travail, et ainsi passer plus de temps à l'école et, surtout, à la retraite.

Le graphique correspondant chez les femmes n'est guère pertinent, puisque la vie des femmes est dominée par la remarquable croissance de la place



# De nouvelles recherches sur le vieillissement de la population et la flexibilité du cycle de vie

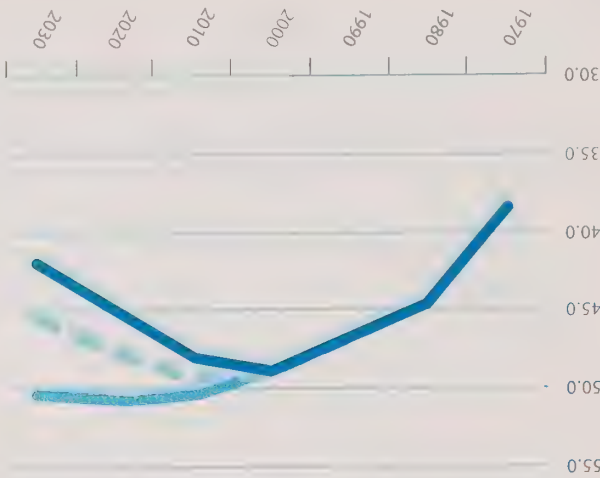
**Peter Hicks,**  
Projet de recherche  
sur les politiques

La génération des personnes âgées de demain sera qualifiée et pourrait se révéler productive dans une économie reposant sur le savoir et les services. L'augmentation de l'espérance de vie en santé permet d'envisager un accroissement du temps passé au travail et consacré aux loisirs, et de réaliser des gains tant sur le plan économique que social.

Peter Hicks, conseiller principal au

Projet de recherche sur les politiques, est le directeur de deux projets de recherche du RRP soit celui sur le vieillissement de la population et flexibilité du cycle de vie et celui sur les Nouvelles approches pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion.

**FIGURE 1 :**  
Pourcentage de la population qui occupe un emploi et trois scénarios plausibles pour 2030 (Canada)



Le scénario présenté au bas du graphique représente le maintien des tendances à la retraite anticipée observées depuis longtemps. Le scénario figurant au haut du graphique correspond à un renversement de ces tendances, et le scénario présenté au milieu du graphique est le reflet du maintien de l'âge actuel de la retraite.

Depuis des dizaines d'années, la proportion de Canadiens qui occupent un emploi ne cesse de croître. Cette augmentation, accompagnée de la croissance de la productivité, contribue à la hausse de notre niveau de bien-être matériel. Toutefois, dans cinq à dix ans, cette proportion changera lorsque les personnes de la génération du baby-boom seront plus nombreuses à prendre leur retraite. Comme le montre le graphique suivant, la proportion de la population qui occupe un emploi se stabilisera, voire diminuera, suivant les hypothèses émises sur l'âge de la retraite. Ce changement contribuera à réduire le taux de croissance de notre niveau de vie matériel et à augmenter les économies des travailleurs, sous forme d'impôts et d'épargnes, afin de couvrir le coût associé à la très forte augmentation du temps passé à la retraite.

Le départ à la retraite des baby-boomers soulève également des préoccupations quant à la pénurie de main-d'œuvre qualifiée et au départ de personnes expérimentées du marché du travail. Certains secteurs, tels que l'éducation, le graphisme et au départ de personnes expérimentées du marché du travail, les scénarios de l'OCDE présentent une fois rien d'inévitable. En effet, ou producteur-consuméteur n'a La chute du rapport emploi-population pendant les années d'âge moyen. études et à la retraite, mais moins au d'accorder davantage de temps aux politiques sociales actuelles ont permis enfants et aux personnes âgées. Les de carrière et aux soins donnés aux temps encore plus grandes pour le main-d'œuvre et la création de ten-l'augmentation de la pénurie de la croissance du bien-être matériel, travail, entraînant la réduction de négatifs de cet exode du marché du Si rien n'est fait, les politiques sociales renforceront probablement les effets de la retraite de leurs employés. et les soins de santé, semblent particulièrement vulnérables aux pertes de main-d'œuvre, en raison de la structure par âge et des tendances relatives à la retraite de leurs employés.



## L'équipe Horizons du RRP

DIRECTEUR EXÉCUTIF

Jean-Pierre Voyer

DIRECTEUR DE LA RÉDACTION

Richard Tate

CO-DIRECTEUR DE LA RÉDACTION

Alain Denhez

AGENTE DE PROJET

Johanne Valcourt

Traduction et révision :

PMF Services de rédaction Inc. et

Tradulitech

Conception et mise en page :

Zsuzsanna Liko Visual

Communication Inc.

Horizons est publié par le Projet de recherche

sur les politiques (RRP) à l'intention des

chercheurs en politiques du gouvernement

fédéral. L'objectif premier du RRP est

d'approfondir, de rassembler et d'intégrer

les connaissances sur des questions de

recherche intersectorielles pertinentes pour

la planification des politiques à moyen terme

du Gouvernement du Canada. Horizons

présente les travaux de chercheurs de

ministères fédéraux et d'experts externes

sur des sujets liés aux activités de recherche

du RRP. Pour de plus amples informations

sur le Projet ou pour consulter les anciens

numéros d'Horizons, veuillez visiter

www.recherchehorizons.gc.ca.



Courriel : horizons@prs-srp.gc.ca  
Téléphone : (613) 947-1956  
Télécopieur : (613) 995-6006

Les opinions exprimées n'engagent  
que leurs auteurs et ne reflètent pas  
nécessairement celles de tout orga-  
nisme lié à l'auteur ou à Horizons.

## INTRODUCTION (SUITE)

gens davantage de choix quant à la gestion de leur travail, de leur formation, des soins qu'ils prodiguent, de leurs loisirs et autres activités quotidiennes – au cours de leur vie.

Ce numéro d'Horizons regroupe plusieurs articles traitant des conséquences du vieillissement de la population. On y retrouve notamment un article d'introduction de Peter Hicks, coordonnateur du travail de recherche du RRP dans ce domaine, qui décrit comment les récentes montées du niveau de bien-être matériel procurent un énorme bassin de temps sous-utilisé qui pourrait être dédié à la productivité et à la créativité. Grâce à un remaniement approprié des politiques gouvernementales, on peut entrevoir des résultats bénéfiques à tous. Ils se traduisaient par des gains en matière de rendement économique et par une amélioration de la flexibilité qu'ont les Canadiens pour l'allocation du temps de travail, de la formation, des soins qu'ils prodiguent et des loisirs tout au long de leur vie.

Par ailleurs, en s'appuyant sur son expérience à l'OCDE, Peter Hicks présente une description de l'étonnant changement dans la réflexion internationale sur les implications sur les politiques du vieillissement de la population. Cet article situe le débat politique canadien à venir et donne un aperçu intéressant de la relation entre la pensée politique internationale et nationale.

Un extrait de l'introduction de David Cheal, tiré de l'ouvrage *Vieillesse et changement démographique dans un contexte canadien*, la dernière publication du RRP dans le cadre du projet sur les tendances, porte sur les précédents travaux du RRP qui ont servi d'assises pour le projet en cours. L'article nous rappelle que les nombreuses craintes entourant le vieillissement de la population peuvent être exagérées et que nos idées reçues mériteraient d'être remises en question. Pour illustrer cette tendance à l'exagération, les auteurs s'appuient sur l'exemple de la croyance selon laquelle la croissance du nombre de personnes âgées, ayant de grands besoins médicaux, créerait une énorme et lourde demande en services médicaux coûteux. Pourtant, une recherche menée par Santé Canada, dont traite l'article de Sarah Hogan et Jeremy Lise, démontre que, de nos jours, la longévité accrue des gens n'est pas un facteur important de la hausse des coûts des soins de santé. En outre, l'article présente d'autres résultats surprenants concernant les effets du vieillissement sur la viabilité du financement des soins de santé et sur les départs à la retraite.

Par ailleurs, de bons outils statistiques et analytiques sont absolument essentiels pour mener des recherches de qualité sur les politiques. Geoff Rowe, de Statistique Canada, se penche sur le puissant outil analytique qu'est le modèle de microsimulation « LifePaths », vraisemblablement destiné à révolutionner les recherches sur les politiques traitant des décisions de vie personnelles et du passage d'un stade de vie à un autre. Ce modèle est l'une des pièces maîtresses du projet du RRP sur le vieillissement de la population et la flexibilité du cycle de vie. Dans la même veine, Christian Dea, Maxime Fougère et Bruno Rainville du DRHC, cosignent un court article sur une stratégie pour concevoir une nouvelle information statistique visant à appuyer les politiques sur le vieillissement de la population.

Dans la présente édition, le lecteur trouvera aussi de l'information sur les autres projets du RRP. André Downs, responsable du Projet sur les liens nord-américains (LNA), a rédigé un article sur le nouveau programme de recherches réunies en avril adopté en accord avec les ministères qui ont participé à diverses réunions en avril et mai derniers. Un autre article illustre certaines idées préliminaires pour le contenu d'un cadre stratégique qui pourrait guider le travail de recherche du Projet « Nouvelles approches pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion ». Enfin, il est aussi question des derniers travaux sur le développement durable dans les rubriques *Programme de recherche* et *Témoins*.

Jean-Pierre Voyer  
Directeur exécutif



# HORIZONS

VOLUME 6 NUMÉRO 2

Projet de  
recherche sur  
les politiques  
Initiative  
Policy  
Research



0589

PROJET DE RECHERCHE SUR LES POLITIQUES

## Viellissement de la population :

un problème, mais aussi une  
opportunité

L'incidence du vieillissement de la population est au centre du débat politique depuis le milieu des années 90. Une société qui prévoit la réduction de sa population active peut-elle supporter les coûts supplémentaires des rentes de retraite et des soins de santé, engendrés par le départ à la retraite des baby-boomers? Telle était la question principale du travail analytique à la phase préliminaire du projet de recherche horizontal sur le vieillissement de la population au Canada du Projet de recherche sur les politiques (PRP).

Toutefois, depuis peu, il existe un sentiment croissant selon lequel les tendances démographiques ne sont pas seulement la source d'éventuels problèmes, mais aussi à l'origine d'opportunités extraordinaires. Pour utiliser une expression en vogue, on peut parler d'une convergence probable des objectifs des politiques.

Comme l'annonçait le dernier numéro du bulletin *Horizons*, le PRP a récemment lancé plusieurs projets de recherche horizontaux, dont un intitulé « Viellissement de la population et flexibilité du cycle de vie ». Tandis que les précédents travaux horizontaux sur la question se concentraient sur les répercussions fiscales du vieillissement de la population, le projet actuel adopte une approche totalement différente. En effet, il est axé sur la façon dont une meilleure flexibilité du cycle de vie pourrait résoudre la pénurie de main-d'œuvre qu'entraînerait le prochain départ à la retraite de la génération d'après-guerre et, en même temps, donner aux

## VEILLISSEMENT DE LA POPULATION ET FLEXIBILITÉ DU CYCLE DE VIE

3 De nouvelles recherches sur le vieillissement de la population et la

flexibilité du cycle de vie

Peter Hicks, Projet de recherche sur les politiques

7 Fragments de vie : de nouvelles orientations dans l'élaboration des

politiques grâce à l'intégration de données sur le cycle de vie

Geoff Rowe, Statistique Canada

12 Les conséquences du vieillissement sur les politiques : regard sur

l'évolution de la réflexion à l'échelle nationale et internationale

Peter Hicks, Projet de recherche sur les politiques

17 Espérance de vie, espérance de vie en santé et cycle de vie

Sarah Hogan et Jeremy Lise, Santé Canada

21 Vieillissement et changement démographique dans un contexte

canadien

David Cheal, Université de Winnipeg

APERÇU DE LA RECHERCHE SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES

## AUTRES ARTICLES

24 Le Projet sur les liens

nord-américains

29 Nouvelles approches en matière

de pauvreté et d'exclusion

## PROGRAMMES DE RECHERCHE

34 Les performances environnementales du Canada et des

États-Unis

38 Développer les liens entre

les systèmes internationaux

régissant le commerce et

l'environnement

41 Les approches législatives

pour combattre la pauvreté

et l'exclusion sociale

44 Qu'est-ce qu'un crime?

Responsabilité sociale des

entreprises en matière de

développement durable

## TÉMOINS

50 L'éditorialisme et intégration

transfrontalière en Amérique

du Nord

52 L'immigration : Réflexions sur

la Sixième conférence nationale

Metropolis

54 Au-delà du libre-échange

Table ronde sur les Liens

nord-américains

59 « R » comme dans « Religion »

## DONNÉES POUR LA RECHERCHE SUR LES POLITIQUES

61 Comblant le manque de données

pour répondre aux enjeux du

vieillissement démographique

63 Pour une meilleure compréhension

de l'utilisation des compé-

tences en milieu de travail

Poste-publications - Publications Mail

Customer no 7000274

Canada

